Brasil e América do Sul: Olhares cruzados

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e do Instituto Fernando Henrique Cardoso, dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, através do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo.

Coleção: O Estado da Democracia na América Latina

Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais) e Sergio Fausto (Instituto Fernando Henrique Cardoso)

Agradecemos o apoio da Fundação Konrad Adenauer e do IDRC para a realização do projeto de pesquisa e publicação do livro.

Imagem da capa: David Ritter | Banco de Imagens Stock Xchng

Bernardo Sorj
Sergio Fausto

(Organizadores)

Brasil e América do Sul: Olhares cruzados

Sumário

O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Introdução

Neste trabalho, damos continuidade a um texto anterior[1] sobre o impacto das transformações geopolíticas globais na América do Sul. No texto mencionado, argumentava-se que a diminuição do peso relativo dos Estados Unidos na região e a importância cada vez maior dos fluxos comerciais e dos investimentos com a Ásia em geral e com a China em particular, estariam redefinindo o lugar e a visão estratégica de cada país. Com este texto avançamos mais sobre o tema, focalizando o papel do Brasil na América do Sul, um país que está sendo chamado, de-

[1] Ver B. Sorj e S. Fausto, "Dinâmicas geopolíticas globais e o futuro da democracia na América Latina". Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Dinamicas%20geopoliticas%20globais.pdf.

vido a seu crescente peso econômico na região e no mundo, e em razão do provável vazio deixado pela perda do peso relativo dos Estados Unidos, a exercer um papel cada vez maior de liderança.

Para compreender o lugar do Brasil na América do Sul, acreditamos que seria fundamental considerar as percepções e as expectativas mútuas. Assim como no texto anterior, este trabalho reúne um conjunto de textos produzidos por especialistas,[2] discutidos em uma reunião com um grupo de trabalho de intelectuais da região.[3] Muitos dos comentários recebidos foram incluídos diretamente e outros foram reproduzidos em forma de quadros dentro do texto.[4]

O impulso integracionista

Nos últimos dez anos, as relações do Brasil com os outros países da América do Sul tiveram duas características fundamentais. Por um lado, observamos que o discurso oficial dá uma importância cada vez maior à região; também é possível observar um conjunto de numerosas iniciativas pontuais do governo, algumas de grande expressão política, como a criação da União das Nações Sul-Americanas. Por outro lado, identificamos um aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, com a intensificação dos fluxos comerciais (ainda que, em termos relativos, tenha sido observada uma estabilidade). Tão marcante quanto essas duas características é a ausência

[2] Os textos dos especialistas estão disponíveis em: www.plataformademocratica.org.

[3] Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil; Carlos de Mesa Gisbert, ex-presidente da Bolívia; Constanza Moreira, senadora do Uruguai; Edgardo Rivero Marín, ex-vice-ministro da Secretaria Geral de Governo do Chile; Fausto Alvarado, ex-ministro da Justiça do Peru; Ignacio Walker Prieto, senador e ex-ministro de Relações Internacionais do Chile; José Botafogo Gonçalves, ex-ministro da Indústria, Comércio e Turismo do Brasil.

[4] Obviamente o conteúdo dos textos é de responsabilidade exclusiva dos seus autores.

de uma estratégia mais clara e ambiciosa do Brasil em relação a seu entorno geográfico imediato.

O fato de a política brasileira atribuir um lugar prioritário à região é um fenômeno recente. Spektor identifica seu início no final dos anos 1990. O fenômeno tem uma origem específica. Vale citar o autor: "o conceito de 'América do Sul' tem menos a ver com as ideias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que com um cálculo instrumental baseado em considerações de autonomia e poder".

Naquele momento, a partir da óptica brasileira, a valorização da América do Sul (como uma área explicitamente diferenciada do resto da América Latina, excluindo a América Central e o México) contribuía, principalmente, para fortalecer a posição do país no processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em meio a crescentes dificuldades de integração no âmbito do MERCOSUL. Existia, então, a percepção de que a integração regional seria fundamental para o Brasil desempenhar o papel de player global e o prognóstico de certa divisão de influência do espaço geopolítico e econômico com os Estados Unidos.

É importante lembrar que os Estados Unidos estavam empenhados em criar a ALCA nos mesmos moldes do NAFTA, acordo que, aos olhos do Brasil, reduziria o México à condição de apêndice da economia norte-americana. Com esta ameaça em vista, o governo brasileiro percebia na integração regional e, particularmente no MERCOSUL, um sistema de proteção e uma plataforma para assegurar condições que permitissem ao Brasil realizar todo o seu potencial de global player. A partir de 2001, com o início da Rodada Doha da OMC, o processo de negociação da ALCA passou a transcorrer simultaneamente com as negociações multilaterais. Nesse jogo, considerado pela diplomacia brasileira mais favorável para obter maiores concessões dos países desenvolvidos em geral e

dos Estados Unidos em particular, o Brasil também jogava com a peça da liderança regional, ainda que não exclusivamente.

Com relação à ALCA, a estratégia escolhida não foi a de negar-se a negociar e denunciar as tentativas supostamente "imperialistas" por trás da iniciativa. O Brasil envolveu-se na negociação e, ao mesmo tempo, procurou valer-se dela para mobilizar os países da região em torno dos interesses brasileiros. Eles consistiam, essencialmente, na preservação dos ativos percebidos como cruciais: a diversidade estrutural da economia brasileira e o espaço para o exercício de políticas de desenvolvimento (espaço que já se encontrava limitado pelos acordos da Rodada Uruguai do GATT, recebidos pela OMC, mas que seria ainda mais limitado ao modelo da ALCA, se este refletisse o modelo dado pelos Estados Unidos ao NAFTA).

A partir do que já foi dito, é importante perceber os seguintes pontos relacionados com a mudança do papel atribuído à América do Sul pela política externa brasileira no final dos anos 1990. Em primeiro lugar, a mudança aconteceu, como observa acertadamente Spektor, a partir da avaliação de que a integração regional deveria servir ao objetivo prioritário de assegurar mais poder e autonomia ao Brasil em sua ampla estratégia de inserção na economia global e projeção no sistema internacional. Por definição, a estratégia de "poder regional" não poderia, portanto, implicar acordos que comprometessem seriamente o grau de autonomia desejado pela estratégia de "poder global". Em segundo lugar, é importante notar que a principal motivação para a mudança foi de natureza econômica e teve origem externa ao espaço sul-americano. Foi o processo extrarregional da ALCA, uma iniciativa dos Estados Unidos, que proporcionou o surgimento da ideia de "América do Sul" —substituindo a ideia de "América Latina"— como princípio orientador da política externa brasileira. Em terceiro lugar, nota-se que a estratégia se organizava em função das negociações simultâneas nos âmbitos regional, hemisférico e global. A existência de processos negociadores em andamento nesses três âmbitos obrigava o Brasil a definir uma estratégia.

Está claro que considerações de natureza política e dinâmicas endógenas à região também estiveram presente na valorização da América do Sul. Mas não há dúvida de que o principal vetor da mudança foi de natureza econômica e que ele foi gerado de fora para dentro e orientado no sentido de ultrapassar o espaço sul-americano. Pela perspectiva brasileira, era importante fortalecer-se para que o país enfrentasse, com mais chances de sucesso, os processos de integração nos âmbitos hemisférico (ALCA) e global (OMC), que apareciam como inevitáveis e exigentes.

O panorama atual: regionalismo pós-liberal e fragmentação das estratégias nacionais

O que mudou depois disso? Claro que houve uma mudança nas coordenadas gerais dos processos de integração/globalização. No âmbito global, a Rodada Doha da OMC paralisou-se em meio ao recrudescimento dos sentimentos e, de certa forma, das políticas protecionistas em vários países. O surgimento da China como grande potência exportadora de manufaturas modificou profundamente a percepção das vantagens do livre comércio, especialmente nos Estados Unidos. Além disso, a grande demanda chinesa por matérias-primas, outra face da mesma moeda diminuiu a importância da abertura dos mercados dos países desenvolvidos, especialmente a Europa, às exportações de produtos agropecuários, principal item da agenda ofensiva do Brasil desde o fim da Rodada Uruguai na OMC.

O país viu que suas exportações referentes ao agronegócio multiplicaram-se nos últimos dez anos sem que nenhum avanço real tenha sido obtido nas negociações multilaterais de comércio. Ao mesmo tempo, a penetração cada vez maior das exportações de manufaturados chineses no mercado doméstico aumentou a pressão para que o setor industrial se protegesse, e criou resistências adicionais no Brasil a qualquer mudança com a Europa e os Estados Unidos no sentido de trocar o aumento do acesso aos respectivos mercados de consumo de produtos agropecuários pela abertura adicional do setor de serviços e da indústria brasileira.

Em resumo, frente a esta nova realidade, marcada pelo surgimento da China, simultaneamente como grande exportadora de manufaturas e importadora de matérias-primas, as negociações multilaterais de comércio passaram a ter menos importância. Este panorama se acentuou durante a "guerra cambial", posterior à crise financeira de 2007/2008.

No âmbito hemisférico, a ALCA foi definitivamente sepultada na Reunião de Cúpula das Américas em Mar del Plata, em 2005, dando lugar a acordos bilaterais dos Estados Unidos com os países centro-americanos e a República Dominicana (CAFTA-DR) e com países sul-americanos, como o Chile, o Peru e a Colômbia, estando este último ainda pendente de aprovação pelo congresso norte-americano. Ao mesmo tempo, e a despeito dos acordos bilaterais, a participação da China no comércio exterior da região cresceu em detrimento dos fluxos com os Estados Unidos (como demonstra o recente trabalho da CEPAL, *United States, Latin American and Caribean: Highlights of Economy and Trade, March, 2011*).

No nível regional, houve uma fragmentação e polarização das estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos, o que tirou força do processo de integração regional, a despeito do ativismo político e da retórica "integracionista" dos chefes de Estado nos últimos dez anos. Esta é a visão de vários analistas, expressa com clareza no texto de Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios, tendo em mente que estamos fazendo uma diferença entre integração no sentido lato —de crescimento de fluxos comerciais, econômicos, culturais e humanos— e integração formal —de criação de regras e normas compartilhadas por um conjunto de países a partir de uma decisão política comum. Na verdade, os temas estão ligados, pois a integração formal reflete e reforça, em parte, as dinâmicas já existentes de fluxos, produto da expansão comercial, e dos processos de internacionalização das empresas, mas os coloca em um quadro legal. Um dos objetivos da integração é permitir que a expansão criada pela dinâmica econômica seja direcionada para dentro de um projeto político comum que reforce as dimensões virtuosas e de cooperação, diminuindo eventuais tensões associadas à presença cada vez maior de atores externos nas economias nacionais.

Na origem do processo de fragmentação, encontra-se a ascensão ao poder, em vários países da região, começando pela Venezuela em 1998, de governos nacionalistas com base popular, cuja própria identidade está ligada à crítica frontal ao modelo de abertura aos mercados globais e à dinâmica de integração regional que se consolidou nos anos de 1990.

Surgiu, desta forma, uma divisão entre os países que se mantiveram alinhados à abertura para a economia global e aqueles que procuraram rever ou inclusive romper o paradigma anterior. No entanto, essa divisão fundamental não resume as divisões relevantes na região. Apesar de certa retórica comum, o "bloco bolivariano" reflete realidades nacionais bem diferentes. Por outro lado, em diversos níveis, os países associados a uma visão mais liberal também não renunciaram à proteção de setores econômicos locais e à procura de uma maior autonomia em suas estratégias de inserção internacional. Por esta razão, faz sentido

falarmos de fragmentação das estratégias nacionais de inserção dos países sul-americanos.

A dificuldade de criar consensos amplos não seria circunstancial, mas sim intrínseca ao regionalismo pós-liberal dominante na região nos últimos dez anos:

> A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não só não são capazes de criar de maneira endógena benefícios para o desenvolvimento, mas podem reduzir substancialmente o espaço para a implantação de políticas nacionais 'de desenvolvimento' e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e equidade. (...) No caso da integração sul-americana, o efeito dessa postura de preservação de *policy space* é a resistência a compartilhar soberania econômica em áreas onde esse compartilhar seria necessário para alcançar os objetivos de integração (Motta Veiga e Rios).

As transformações globais às quais fizemos referência anteriormente reforçam as tendências centrífugas presentes na América do Sul. Para a maioria dos países, a região perde importância relativa em meio ao crescimento exponencial dos fluxos comerciais com a Ásia. Associam-se a esses fluxos investimentos diretos e disponibilidade de financiamento, ambos ligados à garantia de abastecimento de matéria-prima, especialmente para a China. Para os países sul-americanos membros da ALBA também se abrem canais de acesso ao crédito, tecnologia e armamento em outros polos emergentes, como a Rússia e o Irã.

O Brasil no panorama atual

A fragmentação tem origem nos processos sociopolíticos de cada país, mas é reforçada pelas alternativas de aliança que são abertas no mundo multipolar em formação. Como argumentamos em um trabalho anterior: "As dinâmicas políticas dos países da América Latina não são, e nunca foram, um simples subproduto das transformações do sistema mundial e/ou da vontade e dos interesses de potências que não pertencem à região. (...) Os possíveis modelos alternativos de inserção econômica e geopolítica no sistema internacional devem ser entendidos como recursos que são apropriados criativamente pelos atores sociais e políticos nacionais, e traduzidos em propostas de governo que representem interesses e ideologias de grupos específicos, de acordo com características próprias de países ou grupos de países da região" (*Transformaciones Geopolíticas Globales y el Futuro de la Democracia en América Latina, proyecto Plataforma Democrática, 2010*).

Na nova configuração política da América do Sul nos últimos dez anos, o Brasil ocupa um lugar singular. Voltemos ao começo do período. Por um lado, o país representava um caso bem-sucedido de reformas estruturais e integração global, com apoio da sociedade, se não generalizado, pelo menos suficientemente sólido para impedir uma mudança fundamental no caminho seguido a partir do início dos anos de 1990. Por outro, passava a ser administrado por um governo cujo partido majoritário, ao qual pertencia o presidente da República, tinha se colocado, quando estava na oposição, em um antagonismo frontal às reformas estruturais e à estratégia de inserção global do governo anterior. Se o primeiro fator o aproximava dos países da região ligados, em linhas gerais, aos modelos de desenvolvimento e inserção externa baseados em economias de mercado e regimes democráticos representativos, o segundo aproximava-o de governos, partidos e movimentos sociais que procuravam romper com esse modelo em outros países da região.

O governo Lula procurou situar-se em uma zona própria. Manteve as linhas gerais de orientação do governo anterior —es-

pecialmente na gestão da política macroeconômica— e não assumiu uma postura de antagonismo na relação com os Estados Unidos. No entanto, demonstrou simpatia por governos e lideranças políticas contrárias à "integração neoliberal". Em mais de uma ocasião, a simpatia se traduziu em manifestação pública de clara preferência, por parte do governo e do presidente brasileiro, por um dos candidatos nos processos eleitorais em países vizinhos. Além disso, o governo Lula reforçou o peso das empresas estatais e de alguns grupos nacionais privados nas políticas de desenvolvimento e inserção externa. Na região, esses dois atores são responsáveis por grande parte da expansão dos investimentos diretos brasileiros, expansão esta que contou com o apoio financeiro do BNDES.

Desse modo, quando se fala que a dimensão política passou a ter mais importância do que a dimensão econômica nas relações do Brasil com a região, no período mais recente, isto se refere a dois processos que não são necessariamente convergentes: por um lado, existe a manifestação explícita de preferências e simpatias políticas por candidatos, partidos e governos "de esquerda"; por outro, verifica-se a promoção direta ou indireta do aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos não por associação, mas pela aquisição de empresas locais e/ou o aproveitamento de oportunidades de exploração de recursos naturais, neste caso em setores, digamos assim, "intensivos em governo", ou seja, empresas públicas ou privadas que contam com o apoio federal, tanto político quanto de recursos financeiros.

Trata-se de um movimento de extrapolação, por assim dizer, da economia brasileira, impulsionado pela dinâmica global de valorização das *commodities* e respaldado pelo apoio do Estado nacional. A valorização das *commodities* impulsiona, ao mesmo tempo, a internacionalização das empresas brasileiras em

setores intensivos em recursos naturais e pressiona outras empresas industriais do país a procurar ambientes com custo menor para evitar a competitividade aguçada pela valorização do tipo de câmbio. Movimento parecido em busca de novos mercados também pode ser percebido no setor financeiro com a crescente internacionalização dos bancos brasileiros, tanto dos privados quanto do estatal Banco do Brasil.

Se esta extrapolação é bem real, a simpatia política por governos vizinhos não se traduz em um compromisso efetivo de financiamento de projetos orientados por uma visão integrada do desenvolvimento da região. Ilustram essa afirmação a ínfima proporção de recursos que o Brasil destinou ao Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e as restrições impostas à contratação de fornecedores locais nos financiamentos do BNDES a obras realizadas fora do país.

Entretanto, não faltaram gestos de "generosidade" frente a situações adversas. Correta ou equivocadamente, assim foi interpretada, no Brasil, a reação "compreensiva" do governo Lula com a ocupação das refinarias da Petrobras na Bolívia e a renegociação, sob uma intensa cena nacionalista, dos contratos de exploração de petróleo e gás naquele país. A mesma atitude e interpretações prevaleceram por ocasião das concessões feitas ao governo do Paraguai quando este, também em nome do resgate da soberania e do desenvolvimento nacional, pressionou pela renegociação dos termos do Tratado de Itaipu.

Sendo assim, é possível identificar quatro componentes que caracterizam a política externa brasileira para a região no período mais recente: a simpatia política manifestada por governos e lideranças políticas "de esquerda"; a "generosidade" pontual diante de situações adversas e pressões feitas em nome da soberania e do direito de desenvolvimento nacional dos países mais po-

bres; a pouca destinação de recursos financeiros e institucionais a mecanismos e projetos supranacionais; e a promoção dos investimentos brasileiros diretos em setores politicamente sensíveis aos sentimentos nacionalistas locais.

A combinação desses quatro componentes não parece ser uma estratégia de longo prazo. Ela não parece ser capaz de obter apoio suficiente na sociedade brasileira e nem a aquiescência dos países vizinhos. Mesmo na hipótese, aparentemente provável no governo Dilma Rousseff, da diminuição das manifestações de simpatia com relação a determinados governos e a preferência por lideranças políticas nos países vizinhos, resta o problema dos atos esporádicos de "generosidade" em relação aos países mais pobres, como a Bolívia e o Paraguai, serem percebidos como concessões desnecessárias no Brasil, enquanto que, nos países suposta ou efetivamente beneficiados, são tidos como insuficientes. Guardadas as diferenças, o mesmo se aplica à atitude de "paciência estratégica", como a postura brasileira é caracterizada com relação aos problemas nas relações comerciais com a Argentina.

À medida que aumentam os investimentos brasileiros diretos na região, tendência que parece "natural", o risco de tensões políticas tende a crescer e não a diminuir. Além disso, essas tensões não parecem encontrar nas instituições supranacionais construídas no período os mecanismos adequados para a sua solução. A UNASUL não possui as atribuições, nem dispõe dos instrumentos formais, para definir regras estáveis para os fluxos de comércio e investimentos intrarregionais. Neste sentido, estariam mais aptos o MERCOSUL e a Comunidade Andina. No entanto, eles perderam força no mesmo processo que levou à criação da UNASUL.

Assimetrias

Os participantes enfatizaram o problema das assimetrias entre os diversos países da região, seja em termos de dimensões de seus mercados nacionais, do nível de desenvolvimento econômico ou das capacidades estatais de apoiar o setor privado. Particularmente em países menores —e, sobretudo, os países que, além de menores, sentem-se historicamente perdedores em relação ao Brasil (especialmente a Bolívia, mas também o Paraguai)—, essas assimetrias geram, naturalmente, tendências a interpretar como imperialista a expansão econômica brasileira na região. Do lado brasileiro, em contraste, existem atores sociais que consideram a atitude por parte do governo do Brasil como complacente diante das agressões de alguns vizinhos às regras estabelecidas para o comércio e os investimentos, seja no âmbito do MERCOSUL, seja no que se refere a contratos com empresas brasileiras que operam nesses países. Neste ambiente, observa-se um processo de perda de confiança por parte dos agentes econômicos nos marcos legais de alguns países da região, o que fortalece a tendência de algumas empresas a utilizar a mediação e o apoio político *ad hoc* para viabilizar ou expandir seus negócios na região.

Perspectivas da integração sul-americana: duas hipóteses irreais

A organização do espaço sul-americano com bases institucionais e econômicas mais sólidas passa principalmente pelo

Brasil. Em tese, existem duas hipóteses extremas para que um processo desta natureza seja concretizado. Uma delas é a de que o poder de atração cada vez maior —poder *hard*, devido ao dinamismo da sua economia, e o poder *soft*, devido à estabilidade e sucesso, em termos comparativos, das suas instituições e políticas (a serem confirmados) levaria o país a tornar-se a principal referência econômica e política entre os países da região. Spektor sugere esta hipótese: “Durante gerações, os principais estrategistas (da política externa brasileira) acreditavam que o mecanismo de poder dominante na América do Sul era o equilíbrio de poder. Ou seja, diante de um Brasil assertivo, esperava-se que os vizinhos procurassem formar uma coalizão anti-hegemônica. (...) A ideia de que o peso relativo do Brasil atrai (e não afasta) os vizinhos é relativamente nova e revela uma interpretação sobre o funcionamento do poder na região que valoriza uma dinâmica que a literatura especializada denomina *bandwagoning*”. A outra hipótese é que o Brasil assuma, *mutatis mutandis*, um papel semelhante ao da Alemanha no processo de integração da Europa, liderando um efetivo processo integracionista.

Observam-se na região sinais que parecem direcionar para uma dinâmica do tipo *bandwagoning*. A propósito, é significativo um trecho reproduzido do texto de Juan Tokatlian e Roberto Russel a este respeito: “Este processo levou à formação de uma percepção generalizada na Argentina que define o Brasil como país ‘inevitável’, com uma orientação negativa e em geral pessimista, ou como um país ‘indispensável’, com uma visão positiva e de esperança em um projeto comum. Esta percepção, em suas duas vertentes, é relativamente independente do andamento do MERCOSUL, que continua contando com grande apoio retórico por parte do governo e com uma visão favorável da população em geral. A ideia do Brasil como um país necessário pode ser

aceita com sentimento de resignação, desgosto ou alegria, como uma oportunidade ou uma condenação, mas não implica maiores divisões”. Ainda a favor da hipótese em questão podemos mencionar a intensa e positiva utilização do “modelo brasileiro”, em geral, e do governo Lula, em particular, como referência política nas recentes eleições presidenciais no Peru.

No entanto, o cenário de avanço da integração sul-americana pela força de empuxo e atração do Brasil parece remoto. A hipótese subjacente não considera os elementos fundamentais da realidade: o peso da história, o enraizamento profundo das soberanias e das identidades nacionais na região; as tensões inerentes à integração entre países com os poderes do Estado e os poderes econômicos tão assimétricos. Os mesmos autores citados no parágrafo anterior advertem: “(a) expansão brasileira na atividade produtiva e comercial argentina cria, como nos dois casos citados, percepções variadas e uma inquietação comum que renova percepções que já existiam na década de 1960 sobre o perigo da excessiva dependência argentina do Brasil”. Nos países menos desenvolvidos da região, tipicamente a Bolívia e o Paraguai, a reação ao perigo de uma dependência econômica percebida como excessiva com relação ao Brasil se transforma em temor e resistência ao “subimperialismo brasileiro”. Em seu texto, Carlos Mesa destaca que, desde o acordo que levou à incorporação do Acre ao território brasileiro, “a tese do ‘subimperialismo brasileiro’ esteve fortemente baseada na interpretação boliviana das nossas relações com o vizinho do leste”. A preocupação com a excessiva dependência do Brasil é, até hoje, um dos principais temas para os representantes da esquerda e do nacionalismo na Bolívia, ressalta o ex-presidente daquele país.

Os vizinhos veem a si mesmos enfrentando não somente as empresas brasileiras, mas também o Estado brasileiro, ou

melhor, uma poderosa aliança entre aquelas (as empresas) e este (o Estado). A percepção tem fundamento na realidade: tanto ou mais assimétricas que as economias, é a capacidade estatal de apoiar a atividade empresarial presente no Brasil e nos países da região. As iniciativas pontuais do governo brasileiro no sentido de solidarizar-se com os anseios de desenvolvimento dos países vizinhos mostraram-se insuficientes para acabar com os temores em relação às pretensões "subimperialistas" do Brasil.

Em uma recente entrevista ao jornal *Valor Econômico*, edição de 14 de junho de 2011, o presidente da União Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren, quando perguntado se não havia um excesso de proteção à indústria argentina, declarou: "O BNDES empresta para as empresas brasileiras o equivalente a todo o crédito disponível na economia argentina. (...) Imagine o dia em que o industrial argentino puder sair do *Banco de la Nación* com um financiamento para abrir uma fábrica no Brasil. Quando esse dia chegar, poderemos baixar a guarda".

Vale ressaltar outro elemento presente na percepção dos vizinhos, sobretudo nos países do MERCOSUL. Na mesma entrevista, novamente indagado sobre o excesso de proteção à indústria argentina, Mendiguren se referiu a uma série de medidas arbitrárias tomadas pelo Brasil para impedir a entrada de produtos importados da Argentina. Existem, portanto, dois elementos negativos na percepção sobre o Brasil: o receio da "conquista econômica" por meio das exportações e do investimento direto, receio que, no caso dos países mais pobres, mobiliza sentimentos "anti-imperialistas", somado ao ressentimento com relação à arbitrariedade no tratamento das importações.

É importante notar que esses elementos estão virtualmente ausentes da percepção média das elites brasileiras no que se refere às relações do país com a região. Pelo contrário, tende a prevalecer uma percepção justamente oposta. Ou seja, a de que o Brasil, o governo brasileiro, faz concessões excessivas e é ingenuamente generoso com seus vizinhos. A este respeito, é significativo o fato de que a ideia de fazer o MERCOSUL retroceder à condição de área de livre comércio encontra eco e mesmo apoio em uma parte importante do empresariado industrial brasileiro.

À luz do que foi dito nos parágrafos anteriores, é claro porque parece remoto, para dizer o mínimo, o cenário no qual o Brasil assumiria na região um papel semelhante ao da Alemanha no processo de construção da União Europeia. A falta de apoio interno para isso se agrava devido à dificuldade de vários países da região em se comprometer com estratégias de cooperação que supõem certa previsibilidade na condução das políticas públicas e/ou o sacrifício de setores econômicos.

Finalmente, devemos dar um passo atrás para incluir um tema no argumento sobre o irrealismo de que a integração regional poderia ser feita no rastro de um processo quase natural de gravitação cada vez maior dos países vizinhos em torno do Brasil.

A verdade é que o "gigante sul-americano" não é fundamental, da mesma forma, para todos os países da região. De fato, ele é fundamental para os países atlânticos do Cone Sul, incluindo a Bolívia e o Paraguai.[5] Mas não o é para os países da costa pacífica do continente. Ricardo Gamboa, em seu trabalho para este projeto, é bastante claro neste sentido: "O Chile não mudará substancialmente sua estratégia de política externa, o que significa que não adotará uma posição que implique um acoplamento

[5] Ainda que não sejam países atlânticos, em sentido estrito, o Paraguai, historicamente, e a Bolívia, a partir do desenvolvimento das suas terras baixas, especialmente de Santa Cruz de la Sierra, na segunda metade do século XX, orientaram suas economias em direção ao Atlântico.

incondicional ao Brasil em seu novo (e pretendido) papel de líder regional e de *global player*".

Eduardo Pastrana, no texto que trata da percepção da Colômbia sobre o Brasil, ainda que destaque uma maior aproximação sinalizada por Juan Manuel Santos, mostra a preocupação do país vizinho em proteger setores econômicos e construir alternativas à liderança brasileira na região: "A rota 'TLC com os EUA e com a EU' começou a demarcar uma nova aposta de integração triangular fora dos blocos regionais entre a Colômbia, o Chile e o Peru (no) chamado Arco Pacífico Latino-americano, ao qual se poderia acrescentar o México como sócio comum. Este projeto também prevê a integração de suas bolsas de valores no sistema de informação MILA (Mercados Integrados Latino-americanos), como alternativa coletiva à liderança econômica brasileira. A última etapa deste processo foi a assinatura do 'Acordo Pacífico', celebrado entre a Colômbia, o Chile, Peru e México em Lima no dia 28 de abril de 2011".

A partir da leitura do texto de Edmundo González Urrutia, concluímos, nesta mesma linha, que a Venezuela não vê no Brasil uma liderança regional inevitável. Isto fica bem claro no projeto do governo Chávez. Mas também está presente nos setores da oposição, que criticam o atual presidente venezuelano por fazer "concessões excessivas" ao Brasil —é claro que o empresariado daquele país, ou o que restou dele, não vê com entusiasmo a entrada no MERCOSUL— e anseiam por relações melhores e mais intensas com os Estados Unidos.

Como os outros países veem o Brasil

Os participantes lembraram-se da dificuldade dos países vizinhos para compreender a política brasileira para a região. Neste sentido, foi lembrado que, ainda que o peso econômico do Brasil seja inquestionável, por outro lado o país possui uma renda per capita que não é a mais alta da América do Sul, e enfrenta enormes desafios sociais internos que limitam politicamente suas possibilidades de apoio aos vizinhos. Igualmente, mencionou-se a "opacidade", para os vizinhos, da política externa brasileira, em especial no âmbito econômico, tendo sido mencionado também o ressurgimento de certo grau de desconfiança na Argentina em relação aos propósitos do programa nuclear brasileiro, em particular os relacionados à aproximação do Brasil ao Irã e aos sinais de uma aliança militar estratégica entre o Brasil e a França.

Do lado brasileiro, indicou-se que esta opacidade, pelo menos em relação a temas como o apoio com recursos públicos à atuação das grandes empresas brasileiras no exterior, também é opaca para os brasileiros e que o que parece ser uma política de ambiguidade reflete, na realidade, as dificuldades internas de definir claramente o novo papel do Brasil na região e no mundo.

A integração possível e o papel do Brasil

No Brasil, falta um consenso que apoie uma política mais articulada para a região. Isto, apesar de estudos recentes revelarem que a América do Sul consta em mais da metade das questões con-

sideradas prioritárias para o país entre os membros da chamada "comunidade da política externa" (Amaury de Souza, 2009).

Existe, sim, um consenso mínimo, cuja pedra angular é a estabilidade política da região. Em torno desse objetivo, Spektor ressalta a crescente disposição do Brasil de investir na institucionalização de regras e mecanismos institucionais de natureza regional. Por trás dessa disposição, haveria uma preocupação com um protagonismo norte-americano indesejável na eventual solução de conflitos que pusesse em risco a estabilidade da região. É um fator de ordem extrarregional que impulsionaria o governo brasileiro a fazer um investimento institucional maior em mecanismos supranacionais na região, ainda que também estejam presentes outras considerações importantes, como a necessidade de um maior controle das fronteiras diante do desenvolvimento de redes criminosas.

Seja como for, vale esclarecer que, mesmo na área da segurança e da resolução de conflitos políticos, o Brasil assumiu um papel menos destacado do que sugeriria seu peso econômico na região. Também nesta área, além das dificuldades operacionais, identificam-se controvérsias internas não resolvidas. Bastam dois exemplos para ilustrar este ponto. Dentro da nova agenda de temas de segurança, resta definir a política do Brasil com relação ao impacto do tráfico de drogas originado pela produção de cocaína nos países vizinhos. No âmbito político, não existe no curto prazo um consenso sobre a importância prática que o tema da democracia deve ter nas relações entre os países da região.

De fato, em geral, podemos dizer que entre os atores que possuem influência na política externa brasileira, em lugar de uma maior convergência, observamos uma divergência sobre qual deve ser a política externa brasileira para a região.

Cresce entre setores do empresariado não industrial e da opinião pública informada a percepção de que a integração re-

gional possa ser desnecessária, na melhor das hipóteses, para a consecução das ambições globais do país e, na pior das hipóteses, prejudicial, se implicar concessões "excessivas" aos vizinhos. Motta Veiga e Rios observam que a prioridade atribuída pelo Brasil à região "não produziu os resultados esperados pela diplomacia brasileira em termos de apoio imediato e automático à liderança do Brasil em assuntos globais". De fato, nos últimos dez anos, são vários os exemplos de países sul-americanos que não apoiaram candidaturas brasileiras a postos de comando em instituições internacionais, resistiram à liderança do Brasil em fóruns multilaterais de negociação e/ou criticaram iniciativas avaliadas, pelo governo brasileiro, como importantes para a projeção do Brasil no sistema internacional.

Motta Veiga e Sandra Rios percebem com preocupação a tendência de ver a integração regional como um elemento secundário da política externa brasileira, "diante dos interesses cada vez mais diversificados do país, em termos geográficos".

No nosso modo de ver, eles estão certos ao indicar a miopia presente nessa visão. Vale a pena citá-los por extenso:

> O problema é que esta visão —que se apoia em evoluções estruturais inegáveis— pode levar a uma postura de relativa indiferença do Brasil com relação à evolução da região. Se isto acontecesse, de certa forma convergiria com a posição de paciência estratégica e de complacência diante da paralisia da agenda econômica de cooperação e integração que caracteriza o governo Lula. De ambas as posturas tende a surgir uma estratégia de reação na qual o Brasil responda —com mais ou menos complacência, de acordo com a posição— às ações e iniciativas de outros países da região.
>
> Certamente, o ambiente político da região e a diversificação geográfica dos interesses do Brasil não estimulam a concessão de prioridade à região no âmbito da política econômica externa do país. Entretanto, é possível questionar, legitimamente, se as po-

líticas de reação e posturas de indiferença são sustentáveis e/ou desejáveis, do ponto de vista dos interesses econômicos brasileiros. Este argumento se baseia em duas constatações.

A primeira se refere ao aumento da densidade nas relações econômicas entre o Brasil e a região vizinha observada na última década. Os interesses brasileiros na América do Sul hoje são variados e cada vez maiores, envolvendo interesses e atores diversificados: a região absorve cerca de 20% das exportações brasileiras e é um destino importante para as manufaturas; os investimentos de empresas brasileiras aumentaram muito nos últimos anos; os fluxos migratórios intrarregionais que têm o Brasil como origem e como destino aumentaram. Além disso, existe um potencial importante de cooperação e integração em temas como energia, infraestrutura, questão ambiental e climática, o papel da Amazônia e a expansão do ilícito transacional, os quais constituem temas de interesse comum entre o Brasil e vários de seus vizinhos.

A segunda se refere às mudanças na geografia da economia mundial com o surgimento da China e seu impacto sobre os setores produtivos dos países sul-americanos, agregando complexidade à agenda brasileira na região. Os produtos industriais brasileiros vêm perdendo espaço em relação aos competidores asiáticos nos países da América do Sul. Este risco aumenta com a negociação de acordos comerciais entre alguns países da região e os países asiáticos.

Como o Brasil prioriza projetos de cooperação de caráter político, no âmbito regional, e sua agenda econômica tende a se diversificar geograficamente fora da região, a perspectiva de uma evolução inercial que leve à redução gradual do peso da América do Sul na agenda da política externa do país parece ser bastante realista atualmente.

Olhando para o futuro

Para além dos problemas específicos a serem superados, o problema principal da região é que se instalou uma crise de confiança sobre o processo de integração, e que a tarefa imediata é reconstruir esta confiança através de medidas menos ambiciosas e portanto realizáveis. Os participantes insistiram que a liderança do Brasil não é uma questão de escolha. Pelo tamanho de seu território e de sua economia, o Brasil está condenado a ter um papel de liderança. Esta tendência se acentua com o declínio relativo da Argentina, que poderia servir de contrapeso à liderança brasileira, e com a perda de influência dos Estados Unidos na região. A imagem que um participante sugeriu foi a de um gigante que despertou, e seus movimentos poderão machucar os vizinhos, provocando ressentimento, caso não saiba gerar uma dinâmica de soma positiva na região.

Espera-se do Brasil um papel de liderança em nível internacional e regional que, sem deixar de lado os interesses legítimos do país, também represente os interesses do conjunto dos países da região. Até o momento, prevalece a percepção de que Brasil não consulta os outros países da região em seus movimentos globais. Em nível regional, espera-se do Brasil que contribua com políticas que indiquem um maior compromisso com os países vizinhos, não somente no que se refere a temas econômicos (comércio e investimentos), mas também em temas como o da absorção de imigrantes. De modo geral, existe uma expectativa de que o Brasil atue de modo a induzir a criação de regras estáveis na região, sentimento particularmente forte no Chile.

Conclusões

Para concluir, é importante perguntar que fatores poderiam mudar a tendência identificada pelos autores. Uma possibilidade é que a perda, já em andamento, de parte dos mercados sul-americanos de manufaturados para a China, ao se acentuar, crie incentivos suficientemente fortes para que o Brasil destine mais recursos diplomáticos e financeiros com o objetivo de preservar esses mercados essenciais para a sobrevivência da sua indústria. É claro que esta estratégia implicaria mais esforços no sentido de uma complementação produtiva, sob uma ótica regional. Ocorre que o avanço chinês no mercado de manufaturados da região, o lado oposto da importação crescente de matérias-primas, não é percebido da mesma maneira nos países da região. Com exceção parcial da Argentina, não existe um setor industrial significativo a ser preservado. Além disso, para os nossos vizinhos os investimentos dos países asiáticos representam uma forma de diversificação, diminuindo a dependência com relação ao Brasil. Portanto, a capacidade brasileira de desenvolver estratégias regionais para enfrentar a influência da China é restrita.

Outra possibilidade está no potencial de cooperação para a produção e exportação de alimentos e no desenvolvimento tecnológico associado a essas áreas, assim como à produção de energia. No entanto, é preciso reconhecer que, se é verdade que esse potencial existe, os processos reais, fortemente determinados por situações políticas e econômicas domésticas, não indicam essa direção.

Ao mesmo tempo, a América do Sul é fundamental para o Brasil, pois é o principal espaço de seus interesses soberanos, não só por razões econômicas, mas também geopolíticas: ele faz fronteira com quase todos os países da região (excluindo o Chile e o Equador) e possui vários recursos naturais compartilhados com eles. Neste contexto, talvez seja mais realista adotar uma postura mais sóbria sugerida por Rubens Ricupero no texto publicado em 2009 (*A sempre anunciada e cada vez mais improvável integração,* 2009). Ele argumenta que os processos sociopolíticos que estão na base dos impasses da integração latino-americana são de longa duração. Diante desse panorama, Ricupero propõe "analisar alternativas de integração mais limitada, compatíveis com o processo de divisão e divergência que caracteriza a região atualmente. Diante da falta de convergência de valores, fins e meios entre os países, é melhor renunciar a uma integração ambiciosa e inalcançável, e nos contentarmos com uma integração viável, apesar de modesta".

Talvez, a realidade dos dias atuais autorize uma aposta um pouco mais otimista que a sugerida por Ricupero. Acreditamos que a integração regional fundamentada em sólidas bases institucionais comuns não deveria ser abandonada como aspiração. Ainda que represente uma ambição possivelmente irrealizável num futuro próximo, ela propicia uma narrativa regional em torno da qual os líderes sul-americanos podem coordenar esforços que resultem em avanços parciais no processo de integração, principalmente, mas não exclusivamente, em áreas críticas como infraestrutura, segurança contra as várias formas de ilícito e a gestão do meio ambiente, além de evitar retrocessos na abertura comercial entre os países da região e arbitrariedades contra o investimento estrangeiro inter-regional.

A construção dessa narrativa regional, desse imaginário comum, que é mais um horizonte sempre fugaz do que um ponto de partida, não pode desistir de afirmar valores e interesses comuns e repudiar a velha retórica de que a região é vítima da História, em geral, e dos Estados Unidos, em particular; ou de que sua redenção pressupõe a retomada do projeto da "Pátria Grande" de Simón

Bolívar, mito que com certeza exclui o Brasil e não considera as diferentes histórias nacionais da antiga América espanhola.

Deste ponto de vista, o Brasil tem uma grande contribuição a dar ao processo de integração em sentido lato, não só pelos grandes recursos financeiros e institucionais de que dispõe, mas também pelo poder brando que obteve, dentro e fora da região. Esse poder advém do fato de que o país mostrou-se capaz, internamente, de fazer da democracia e da diminuição da pobreza e da desigualdade dois processos que se reforçam mutuamente e, externamente, de moderar conflitos e liderar iniciativas de cooperação entre países.

Capítulo I

Bolívia e Brasil: os meandros do caminho

Carlos D. Mesa Gisbert

Orientação para o Pacífico e orientação para o Atlântico

A Bolívia, em virtude de sua localização específica na América do Sul, tem duas grandes forças que a condicionam: a de sua vocação para o Pacífico e a de sua vocação para o Atlântico. Historicamente, o Pacífico dominou o destino do país, na medida em que as principais culturas pré-hispânicas que o constituíram como nação se desenvolveram nas regiões altas de sua área ocidental, entre duas ramificações da cordilheira dos Andes. Basta mencionar Tiahuanacu e os Incas, cujas vinculações políticas e econômicas se voltaram para a bacia do Pacífico, da qual vieram vários de seus habitantes. Essa mesma lógica continuou no período colonial com a criação da Audiência de Charcas, cuja capital

foi a cidade de La Plata (hoje Sucre) e seu farol econômico, Potosí. Durante três séculos, a prata potosina saiu pelos portos do Pacífico, principalmente Arica, para a Espanha.

Sobre esse cenário foi criada a República, que construiu sua infraestrutura de transportes, por certo precária, e especialmente suas primeiras ferrovias olhando para o Pacífico como a zona natural para a exportação de seus produtos principais (80% minerais).

Por outro lado, existem fatores que marcaram uma crescente tendência boliviana para o Atlântico, primeiramente em virtude da existência de culturas das planícies (sobretudo as amazônicas) que, como se sabe hoje, tinham elementos muito importantes de desenvolvimento e, mais tarde, graças ao grande experimento das Missões de Mojos e Chiquitos realizado pelos jesuítas, que estruturou um espaço e uma *hinterland* de grande importância na região, conseguindo afirmar a soberania boliviana sobre essa região para a qual a área andina virou as costas por muito tempo.

A perda da saída para o Oceano Pacífico como resultado da guerra contra o Chile em 1879 e, finalmente, o desenvolvimento espetacular do leste boliviano, particularmente Santa Cruz, na segunda metade do século XX, foram fatores determinantes para essa mudança da vocação "natural" para o Pacífico que a Bolívia havia tido durante tantos séculos. Como consequência dessas mudanças, a produção agroindustrial de Santa Cruz, somada à importância decisiva do gás natural, fez com que uma parte muito significativa do país se voltasse para o Atlântico e para a Bacia do Rio da Prata. A busca boliviana de uma saída para o Atlântico pelo rio Paraguai foi, por isso, crucial, o que também explica parcialmente a Guerra do Chaco que o país manteve com o Paraguai (1932-1935).

Bolívia e Brasil: As turbulências do passado

Para entender as atuais relações entre a Bolívia e o Brasil, é imprescindível referirmo-nos sumariamente aos antecedentes históricos que respectivamente vincularam ou separaram os dois países.

O primeiro fato do período posterior à independência da Bolívia ocorreu no mesmo ano do nascimento da República —1825— quando aconteceu uma invasão brasileira à província de Chiquitos em nome da autoridade máxima do Mato Grosso. Tropas brasileiras comandadas por Manuel José de Araújo e Silva ocuparam um grande espaço de um território que pretendia a anexação dessa província ao império brasileiro. A ameaça durou poucos meses e culminou com a retirada das tropas de Araújo diante da ameaça do marechal Sucre de agir militarmente contra os invasores.

Esse fato trouxe à tona um conflito relacionado com a delimitação de fronteiras da nova nação com o Brasil. A tese boliviana se apoiava no tratado de 1777 assinado entre Portugal e Espanha como referente para resolver os problemas de limites entre os dois países sul-americanos. O Brasil, por outro lado, defendia a validade do Uti Possidetis como marco de referência. Basta dizer que ambas as posições reivindicavam territórios maiores para a nação respectiva, segundo o princípio invocado.

A situação de indefinição continuou inalterada com várias missões bilaterais que não conseguiram um acordo até 1867. Nesse ano, sendo presidente da Bolívia Mariano Melgarejo e imperador do Brasil Pedro II, foi assinado um tratado de limites entre os dois Estados. O acordo, que teve como base as premissas brasileiras e não o Tratado de 1777, significou a cessão, por parte da Bolívia, de um território de mais de 100.000 km^2 na região do rio Madeira. A percepção dessa vitória refletiu-se nas intervenções de parlamentares no Congresso brasileiro que ratificou o acordo, e comemorou

um documento que superava suas expectativas mais otimistas. Em troca, a Bolívia recebeu a concessão de livre navegabilidade pelos rios brasileiros durante seis anos! A ratificação do tratado pelo Congresso boliviano provocou o exílio de muitos parlamentares e a pressão direta do Poder Executivo sobre o Congresso.

A partir desse fato histórico, importantes setores intelectuais e políticos bolivianos acharam o tratado produto de uma política imperialista brasileira, o que deixou sempre uma grande suscetibilidade numa relação bilateral que se complicou ainda mais com a guerra do Acre.

Em 1899, ocorreu um levantamento aparentemente secessionista em Puerto Acre, a mais de duzentos quilômetros ao norte do atual limite fronteiriço entre o estado do Acre no Brasil e o departamento de Pando na Bolívia. O motivo era evidente: o auge da exploração da borracha na região. Primeiramente foi o espanhol Luis Gálvez (1899) e depois Plácido de Castro (1902). Ambos declararam um estado independente denominado Acre. O conflito se prolongou até 1903 e, pouco tempo depois, o Brasil mostrou seu interesse real em uma extensão tão vasta, apoiando os secessionistas. O Brasil apoiou Plácido de Castro abertamente e tropas brasileiras tomaram Puerto Acre alegando que um consórcio internacional ao qual a Bolívia havia concedido direitos de exploração de seu território violava as "regras de soberania sul-americanas". Ocorreram várias batalhas durante esse período, inclusive com a presença do presidente boliviano José Manuel Pando no campo de batalha. Quando a situação bélica atingiu um relativo *status quo*, o Brasil expressou sua decisão de uma intervenção militar total. A ameaça provocou a assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903, pelo qual a Bolívia cedia praticamente a totalidade do território do Acre. A compensação foi um ressarcimento pecuniário e o compromisso da construção de uma ferrovia que permitisse transpor a barreira das corredeiras no acesso ao principal afluente do Amazonas na região, o rio Madeira.

Esse fato deixou claro que o poder objetivo do Brasil foi utilizado contra a Bolívia, extirpando-lhe um espaço geográfico gigantesco, primeiramente mais de 100.000 km^2 (1867) e depois, como resultado da guerra, outros 190.000 km^2, ou seja, o equivalente a mais de 25% do total do atual território boliviano.

A tese do subimperialismo brasileiro ficou fortemente ancorada na interpretação que a Bolívia fez de nossas relações com aquele país.

Na outra face da moeda, foram feitos esforços para uma relação fluida e positiva entre os dois países. A ferrovia acordada no Tratado de 1903 não se concretizou, mas por uma série de acordos posteriores que incluíram uma referência aos compromissos brasileiros pendentes resultantes do Tratado de Petrópolis, foi construída a ferrovia Corumbá-Santa Cruz (mais de 500 km), inaugurada em 1958. À época. essa foi a obra de integração mais importante empreendida pelas duas nações.

Na segunda metade do século XX, uma das obsessões bolivianas foi a exportação de gás natural para o Brasil em virtude do sucesso econômico da venda do gás à Argentina (iniciado em 1972) e também da voracidade do mercado de consumo paulista, que permitiria receitas importantes para a Bolívia. A efetivação do projeto foi árdua, longa e complexa, e teve início em 1974 com a primeira carta de intenções entre os presidentes militares Banzer e Geisel. Durante muito tempo, representantes da esquerda e do nacionalismo boliviano se opuseram radicalmente a esse acordo, considerando que era uma forma de atar a Bolívia e de fazê-la muito dependente do Brasil. Mas o descobrimento de importantes reservas de gás natural no período entre 1996 e 2000

permitiu que o projeto finalmente se tornasse realidade e se concretizou em 1999 com a inauguração do gasoduto Bolívia-Brasil, o maior investimento de todo o século XX em um único projeto por parte da Bolívia. Em 2010, as exportações de gás para o Brasil representaram 2.300 milhões de dólares, cerca de 35% do total das exportações bolivianas.

Relações comerciais atuais

Lula da Silva chegou à Presidência em janeiro de 2003, coincidindo com a profunda crise política boliviana que sobreveio na presidência de Evo Morales em 2006. Sua chegada ao poder ocorreu quando entre as duas nações havia surgido uma nova relação a partir da construção do gasoduto binacional e a presença muito significativa da Petrobras na Bolívia. Essa presença teve dois momentos fundamentais: o primeiro coincidiu com o processo de capitalização (1996) que permitiu à empresa entrar no processamento dos hidrocarbonetos bolivianos e controlar 14% do total das reservas bolivianas de gás natural; o segundo foi no governo de Hugo Banzer (1997-2001) quando a Petrobras comprou as refinarias de petróleo e obteve assim uma participação no processamento completo do gás, desde sua extração —incluindo os dutos— até sua chegada a São Paulo. Em 2008, a Bolívia recomprou as citadas refinarias.

Se houvesse alguma dúvida de que as relações econômicas entre os dois países estão gasificadas, bastaria dizer que, em 2010, o total das exportações bolivianas para o Brasil alcançou 2.400 milhões de dólares, dos quais 2.300 foram gás e só 100 milhões de outros produtos, 90% dos quais eram matérias-primas sem valor agregado. O Brasil, por sua vez, exportou 1 bilhão de dólares para a Bolívia, equivalentes a 0,5% do total de suas exportações dos quais os dois itens mais importantes foram produtos industriais (50%) e bens de capital (20%).

Em suma, para a Bolívia as exportações para o Brasil (gás) representam mais de um terço do total de suas exportações, enquanto, para o Brasil, essa porcentagem não chega a 1% de suas vendas ao exterior.

A influência do Brasil sobre a Bolívia vem crescendo de forma sustentada nas últimas décadas. Na medida em que o leste boliviano se desenvolveu e Santa Cruz se converteu em uma cidade fundamental na realidade demográfica, política, econômica e social do país, o olhar da região vem se voltando cada vez mais para o Brasil. São Paulo, por sua vez, é uma cidade de referência por muitos fatores, como o aeroporto sul-americano mais importante no contato direto com Santa Cruz, como cidade destino para estudantes universitários, como ponto alternativo de investimento imobiliário das elites e como porta de acesso a todo o Brasil, e, sobretudo, pelo fenômeno de migração crescente.

Os migrantes

As condições econômicas da Bolívia e seus elevados indicadores de pobreza (53% segundo os índices de 2008) fizeram do país um expulsor de sua própria população. Trata-se de uma situação histórica que, considerando apenas a segunda metade do século XX e a primeira década deste século, dá números que estabelecem claramente por que muitos bolivianos, diante da falta de horizontes e oportunidades em seu próprio país, optaram por deixá-lo. Segundo números extraoficiais, mais de 15% da população total do país (10 milhões de habitantes) está fora de suas fron-

teiras. Os principais receptores da migração boliviana na América Latina são a Argentina e o Brasil. Estima-se que a população de bolivianos radicados na Argentina é de cerca de 1 milhão de pessoas. Na América do Norte, o principal receptor são os Estados Unidos. A partir da década de 1980, se instalaram nesse país cerca de 200 mil bolivianos. No caso europeu, os receptores principais são a Espanha, muito à frente, e a Itália, em menor medida. Apenas entre 2006 e 2007, quase 300 mil bolivianos se radicaram na Espanha, que oficialmente declarou 380 mil no ano de 2010.

No caso do Brasil, o grande receptor da migração boliviana é São Paulo. O fenômeno teve começo no final dos anos de 1970. Não há números oficiais e a avaliação de cerca de 100 mil parece um tanto exagerada, mas é um referente. O tipo de migrante é parecido àquele que se instalou em outros países: escassa formação acadêmica, mão de obra barata, níveis de qualificação técnica reduzidos, mas trabalhador árduo. Suas atividades fundamentais, no caso do Brasil, estão relacionadas sobretudo à indústria têxtil informal, à construção civil (pedreiros) e, cada vez mais, ao serviço doméstico. Em geral, trata-se de uma presença que busca soluções rápidas que permitam ao imigrante voltar à Bolívia o mais cedo possível. Muitos deles permanecem por períodos que vão de um a três anos e depois voltam a seu país. Muitos outros, no entanto, acabam ficando e formam famílias permanentes no Brasil.

É claro que existe também outro tipo de presença boliviana, muitíssimos estudantes universitários e também empresários e profissionais liberais altamente qualificados, mas esses são minoria.

Os problemas a serem enfrentados são evidentes. Presença ilegal, níveis de superexploração, salários abaixo do salário mínimo nacional, carência de segurança médica e desrespeito a horários, abusos das autoridades locais. Finalmente, é preciso considerar a constituição de guetos de exploração que, às vezes, são criados pelos próprios bolivianos que trazem seus compatriotas, usando-os e mantendo-os em condições desumanas.

Lula

O presidente Lula rapidamente se posicionou como amigo da Bolívia —atitude não isenta de certo tom paternal— interessado na estabilidade política do país e claramente favorável à possibilidade de Morales chegar à Presidência pela via democrática. Quando isso ocorreu, o presidente brasileiro mostrou um interesse particular em intensificar as relações entre os dois países.

Lula foi um fenômeno mundial e muito especialmente latino-americano. Combinou muito bem aquilo que era esperado de um presidente surgido da pobreza, do sindicalismo e de um partido de esquerda, e agiu de acordo. Logo se posicionou como referente de um caminho de esquerda responsável, o que, entre outras coisas, significava que na macroeconomia não se toca, que o investimento nacional e internacional é bem-vindo e que o empresariado local goza de segurança. No entanto, Lula buscou se distinguir de seu antecessor com uma política de intensos investimentos sociais e projetos ambiciosos de redução da pobreza e da fome (ironicamente, mais de um deles inspirados nos modelos criados inteligentemente por Fernando Henrique Cardoso).

Mas, para efeitos desta análise, provavelmente seu maior êxito tenha sido sua espetacular imagem internacional. Cabe enfatizar que a marca Lula foi tão ou mais importante que a marca Brasil, o que pode parecer um exagero, mas que fica claro quando se compara com a situação da Presidência de Dilma Rousseff, em que a marca Brasil está acima da governante. Lula desenvolveu também uma política de ambição global e uma presença de lide-

rança latino-americana —e muito especialmente sul-americana— em um contexto difícil, visto que durante seus mandatos teve de competir com Hugo Chávez e sua política agressiva do denominado “socialismo do século XXI”. Lula optou por uma “coabitação pacífica” com seu homólogo venezuelano, que assegurou o avanço de posições um tanto radicais no período entre 2003 e 2007. Essa concessão a Chávez trouxe consequências negativas para o equilíbrio político sul-americano.

Em seu segundo mandato, Lula consolidou uma liderança que foi acompanhada de um lugar internacional para o Brasil como uma das potências emergentes mais significativas do planeta, ao mesmo tempo em que a estrela internacional de Chávez começava a declinar em virtude de suas crescentes dificuldades econômicas e políticas internas. Para essa tarefa o governo de Lula desenvolveu uma espécie de dupla chancelaria, com Celso Amorim à frente das relações mundiais do Brasil e Marco Aurélio Garcia como um chanceler *ad hoc* para a América Latina e especialmente para a América do Sul. Isso refletiu com clareza o interesse particular do governo Lula na relação com a região. Marco Aurélio tinha como especial responsabilidade sua vinculação com os países da ALBA (Aliança Boliviana para os povos de nossa América) e com a Bolívia em particular.

A combinação presidente-país foi extraordinária e teve como base uma boa imagem permanente. Ainda que, com atitudes como as de sua relação privilegiada com o Irã, ou alguma de suas visitas polêmicas a Cuba em meio a um episódio de crise pela evidente violação dos direitos humanos, Lula não perdeu seu halo de credibilidade. Esse efeito teve uma repercussão idêntica na Bolívia. O povo boliviano aumentou seu apreço pelo Brasil, sua opinião muito positiva de Lula e sua certeza de que o presidente brasileiro era um amigo leal da Bolívia. No entanto, essa percepção irá matizar-se com os episódios políticos mais complexos da relação bilateral, cujo ponto mais difícil foi a “nacionalização” dos hidrocarbonetos realizada por Morales.

Lula e Bolívia I

Para apreciar em sua exata dimensão a gestão das relações com a Bolívia devemos recordar que Lula manteve uma atitude correta com o governo de Sánchez de Lozada (2002-2003). Mas, no momento dramático da crise de outubro de 2003, estabeleceu claramente seu peso-país, enviando Marco Aurélio Garcia, com um representante do governo argentino, para tentar uma mediação no conflito, embora seu empenho tenha chegado justamente no dia em que o presidente boliviano decidiu renunciar. O fato já marcava o papel de protagonista que o Brasil pretendia desempenhar no cenário regional sob sua direta influência e interesses.

Lula, a seguir, teve uma ligação muito estreita com o governo de Mesa Gisbert (2003-2005), a quem apoiou em um período muito complexo de transição histórica. Sem deixar de afirmar que apoiava Morales, pediu explicitamente a esse que optasse pela via democrática e não pela desestabilização na busca de sua ascensão ao poder. Ficou claro que Morales deu mais atenção aos conselhos de Chávez do que aos de Lula. Nos dias em que, por sua vez, Mesa Gisbert decidiu renunciar ao cargo no meio de uma crise nova e complexa, Lula repetiu a fórmula da mediação de Marco Aurélio Garcia e um representante argentino com resultados semelhantes aos de 2003. Embora seja verdade que representou com clareza a postura internacional de que qualquer saída à crise deveria ser feita com estrita sujeição à democracia, algo que, aliás, ocorreu.

Essa posição mostrou um compromisso explícito de Lula com a democracia boliviana, que ia além da pessoa do presidente, embora não houvesse dúvida de que a opção preferida de Lula sempre tenha sido Morales, em virtude daquilo que, em sua origem, era uma sintonia ideológica, não só entre os dois mandatários, mas também entre o PT de Lula e o Movimiento al Socialismo (MAS) de Morales.

"Nacionalização", "Imperialismo" e uma crise

Apesar da proximidade entre as duas forças políticas, um setor do MAS, aquele que representava o nacionalismo mais radical do governo de Morales, sempre considerou a Petrobras e o Brasil como parte de uma estratégia de controle do setor de hidrocarbonetos boliviano, a ponta de um *iceberg* cuja base seria buscar o "domínio sobre a Bolívia".

Essa atitude revelou-se mais de uma vez: a primeira quando Morales era deputado e apresentou uma proposição acusatória à *Fiscalia General* para iniciar um julgamento a quatro governos bolivianos pela assinatura de contratos petroleiros com empresas transnacionais. Entre os acusados estavam dois altos executivos da Petrobras na Bolívia e, é claro, entre os contratos questionados estavam vários daqueles que a empresa estatal brasileira assinara na Bolívia. Essa proposição apresentada pelo próprio Morales continua em aberto e como resultado dela existe um julgamento pendente.

A segunda ocorreu quando, pouco depois de ter iniciado seu governo, Morales revogou uma concessão de terras na região da maior reserva de ferro da Bolívia, o Mutún, na qual o empresário brasileiro Eike Batista e sua empresa EBX tinham feito um investimento inicial com a intenção de levar adiante a exploração do ferro boliviano.[1]

Mas, sem dúvida, o momento de maior tensão entre os dois presidentes e as duas nações deu-se no dia 1º de maio de 2006, quando Morales que, cerca de duas semanas antes havia dado à Lula, em particular, a garantia de que não tinha com que se preocupar com relação ao tema de uma possível nacionalização, aprovou um decreto da suposta "nacionalização" do gás e do petróleo em um ato que teve um grande sentido de espetáculo mediático, ao ler o decreto diante de uma refinaria de gás justamente gerenciada pela Petrobras, na qual foi colocado um enorme cartaz com a palavra "nacionalizada" e que foi rodeada por centenas de soldados bolivianos fortemente armados.

A encenação surtiu efeito e suscitou uma crise séria na relação bilateral. Lula perdeu a confiança em Morales, um esfriamento que levou mais de um ano para se desanuviar, mas agiu com prudência e comedimento e, apesar da pressão dos ambientes e setores empresariais e da oposição que lhe pediam uma resposta contundente e de rompimento com a Bolívia, não retaliou e preferiu manter uma posição relativamente serena. Foi uma decisão acertada.

A mencionada "nacionalização" dos hidrocarbonetos não se efetivou no sentido essencial daquilo que significa conceitualmente. Isto é, a reversão ao Estado de todas as propriedades das empresas estrangeiras que operam na Bolívia. O decreto de Morales de 1º de maio de 2006, além de sua retórica revolucioná-

[1] A EBX tinha uma importante concessão de terras na zona do Mutún. No dia 27 de abril de 2007, o governo da Bolívia oficializou a expulsão da EBX da Bolívia, proibindo-a de participar da licitação internacional da jazida do Mutún. Os argumentos do governo de Morales foram: violação do art. 25 da Constituição, que proíbe a instalação de empresas estrangeiras nos 50 km contíguos às fronteiras do país; uso de carvão vegetal para a redução do mineral, contrariando as normas ambientais; início de construção de obras sem autorização do governo; e desobediência às normas do contrato subscrito entre a EBX e o Estado.

ria, só estabeleceu o pagamento de uma porcentagem maior de impostos pelas empresas ao Estado boliviano.

O verdadeiro processo de transformação da política de hidrocarbonetos da Bolívia se concretizou em 2004, no governo de Mesa Gisbert (dois anos antes da chegada de Morales ao poder), com um referendo nacional cujo resultado anulou a lei liberal dos hidrocarbonetos vigente até então, estabeleceu que a propriedade dos hidrocarbonetos ficaria nas mãos do Estado, assumiu o controle dos contratos internacionais de exportação, comercialização e fixação dos preços internos, reformou a empresa estatal de petróleo e aumentou os impostos a serem pagos pelas petroleiras de uma média entre 27% a 30% a outra média entre 50% a 53%. Todas essas mudanças, aprovadas em consulta popular, se traduziram em uma nova lei aprovada em 2005 (um ano antes da chegada de Morales ao governo).

O decreto do governo de Morales não tocou em um único campo, nem em qualquer propriedade de nenhuma das empresas que operavam então na Bolívia como resultado de contratos firmados na década de 1990 (Petrobras, Repsol, Total, British Gas, British Petroleum, Maxus, Pérez Companc, Plus Petrol, YPF, entre as mais importantes). Mas não só isso. As empresas petroleiras que chegaram como resultado desses contratos, sem qualquer exceção, estão operando hoje na Bolívia e todas nos mesmos campos que lhes foram outorgados no passado, especialmente pela capitalização realizada no governo de Sánchez de Lozada (1996).

O governo de Morales ratificou todos os contratos em várias leis promulgadas no dia 23 de abril de 2007, mantendo para todas as mesmas parcelas, os mesmos campos e os mesmos poços, e para que não houvesse dúvidas, computando o tempo desses contratos a partir do momento que foram assinados pela primeira vez. Essa computação confirma que são os mesmos contratos originais com uma única modificação em relação à tributação, que aumentou os impostos de uma média de 50% a 53% para outra entre 60% e 65%.

A provisão de gás ao Brasil, assim também como a presença da Petrobras na Bolívia não sofreram mudanças em virtude das normas do suposto decreto de "nacionalização".

A pessoa que havia promovido, em termos de conteúdo e, sobretudo, da forma, a "mensagem" com relação ao Brasil no dia 1º de maio de 2006 foi o ministro de hidrocarbonetos de então, Andrés Soliz Rada, um jornalista que, desde os anos 1970, tinha se oposto à venda de gás natural ao Brasil e um dos mais fortes entusiastas da ideia de que o imperialismo brasileiro é um dos maiores perigos para a soberania boliviana. Não é nenhum segredo o fato, mais que provável, de a saída de Soliz do ministério pouco depois da "nacionalização" ter sido uma das condições do Brasil para a recomposição da relação entre os dois países.

As consequências da alardeada —mas inexistente— "nacionalização", no entanto, deixaram uma sequela de mais longa duração que não favorece à Bolívia. Embora nada de essencial tenha sido tocado, a impressão internacional foi que o governo de Morales havia violado a segurança jurídica e dado aos investidores internacionais um sinal muito ruim nessa e em outras áreas de interesse, vinculadas aos importantes recursos do país.

O Brasil comprovou que o gás boliviano foi uma arma política para condicionar determinados aspectos da relação bilateral. São Paulo ficou ciente de que a provisão de gás boliviano poderia sofrer alterações e, em caso extremo, interrupções impossíveis de serem absorvidas pela indústria paulista. Isso levou a Petrobras a intensificar suas explorações de gás natural em território brasileiro, com resultados positivos, algo que mudou a equação de forma dramática. Provavelmente depois de 2015, o Brasil já

poderá abastecer confortavelmente a demanda de seu próprio mercado, o que colocará a Bolívia em uma situação diferente. A compra de gás pelo Brasil não irá crescer, pelo contrário, poderá se reduzir (o contrato de vinte anos já está há uma década em execução), mas o que é evidente é que, muito em breve, o Brasil terá o controle político de sua continuidade.

A isso podemos acrescentar uma reviravolta negativa em vários aspectos. A quantificação das reservas de gás boliviano sofreu uma mudança dramática. No começo de 2011, a empresa que mede essas reservas informou oficialmente que o país não tem os 24 trilhões de pés cúbicos como foi certificado em 2002, mas apenas 10 trilhões, sendo que uma descoberta recente poderia aumentar para 13 trilhões. No entanto, é óbvio que o cenário está muito longe de ser cor de rosa. O gás converteu-se em uma *commodity* e o transporte por dutos perdeu a preferência. As novas tecnologias de exploração permitem extrair o gás em zonas não tradicionais, e isso reduziu os mercados potenciais da Bolívia na América do Norte e na América do Sul.

Tudo isso tirou a Bolívia da posição de país articulador da distribuição de gás no Cone Sul. A “nacionalização” deixou uma sequela que parece ser o contrário daquilo que a Bolívia esperava.

Lula e Bolívia II

A partir do episódio do gás, o Brasil e a Bolívia tentaram desenvolver uma relação mais fluida e menos condicionada pela questão energética, mas em termos objetivos, a Presidência de Lula terminou sem conseguir concretizar completamente os objetivos econômicos que buscou intensamente durante os cinco anos em que seu mandato e o de Morales coincidiram. Várias e numerosas delegações de empresários brasileiros, com o aval

político do presidente e sob a orientação direta de Marco Aurélio Garcia, voltaram ao Brasil com as mãos vazias.

Nenhum empreendimento importante que se possa considerar como tendo surgido durante a gestão de Lula culminou —apesar de haver vários projetos relacionados à industrialização do gás boliviano— em projetos binacionais, projetos de integração de infraestruturas de transporte e comunicação que não fossem a conclusão de obras previamente iniciadas, como a estrada Santa Cruz-Puerto Suárez.

Um dos fracassos mais evidentes dessa saga foi a estrada Potosí-Tarija, que havia sido adjudicada à empresa Queiroz Galvão em 2004. O governo de Morales expulsou a Queiroz Galvão acusando-a de várias irregularidades e de má execução da obra. Depois de longas e difíceis negociações, foi decidido dar a obra à companhia brasileira OAS, mas os trabalhos avançam lentamente e o resultado será, quando muito, evitar um desastre.

A constante do discurso privado —e às vezes do discurso público— brasileiro sobre a atitude do país para com a Bolívia é a que a Bolívia tem, para o Brasil, um valor estratégico fundamental. O motivo é mais do que evidente: o país está no centro do sul do continente, tem fronteiras com cinco nações e a fronteira binacional maior é precisamente com o Brasil (para o Brasil, a fronteira com a Bolívia também é a maior). A crise de 2003 deixou claro que o Brasil não pode se dar ao luxo de enfrentar uma situação de confronto que possa desestabilizar de uma maneira crônica a Bolívia e arriscar que outros países da zona sejam contagiados. A estabilidade política boliviana é a primeira prioridade brasileira. Enquanto Morales a garantir, será um sócio privilegiado, mas as autoridades brasileiras sabem muito bem que essa é uma situação que pode mudar em um processo eleitoral, algo que não deve alterar as boas relações entre os dois países.

A lógica de Brasília é que a melhor maneira de garantir essa estabilidade política é por meio da prosperidade econômica, e essa é a mensagem que envia permanentemente à La Paz, com a ideia de estimular a boa recepção aos investimentos brasileiros. O que não está claro é se essa intenção não inclui um interesse em manter uma influência decisiva sobre setores-chave da economia boliviana, como a que a Petrobras conseguiu na área da energia. Em contraparte, o Brasil não encontra interlocutores eficientes do ponto de vista da gestão no governo de Morales, e os empresários privados não encontram regras nem condições adequadas que incentivem o desenvolvimento de empreendimentos na Bolívia, já que isso pode ser feito com muito mais segurança e retorno em nações como a Argentina, o Chile e o Peru.

Mesmo antes da chegada de Morales ao governo, por tudo aquilo que foi mencionado, o Brasil é um referente inevitável para a Bolívia, mas o início do governo de Morales coincidiu com um posicionamento especialmente significativo do Brasil no cenário sul-americano.

Ficou claro nos últimos cinco anos que a importância brasileira é tal que chegou a substituir uma boa parte da influência dos Estados Unidos na região. Não era possível encarar um projeto político e econômico de integração sem contar com a aceitação do Brasil. A proposta do IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), delineada por Fernando Henrique Cardoso em 2000, foi na realidade o motor de um processo iniciado sob a liderança do Brasil que se traduziu na criação da Comunidade Sul-Americana das Nações em 2004 e finalmente na UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) em 2008, que teve em Lula um apoio fundamental.

Para a Bolívia, o Brasil foi o principal sócio comercial na última década, não apenas pela questão evidente do gás, mas também porque o eixo Santa Cruz tem mais proximidade de vinculação com o Brasil. Falta pouco para que seja terminada a mencionada estrada Santa Cruz-Puerto Suárez, que criará um dos corredores interoceânicos mais importantes do Cone Sul, ao ligar por asfalto o Atlântico ao Pacífico. A relação binacional é fundamental na administração da zona de exportação atlântica da Bolívia.

Puerto Aguirre, que conecta com o rio Paraguai, linha fronteiriça com o Brasil, verdadeiramente já representa o ponto de saída de 38% do total das exportações bolivianas, principalmente grãos, porcentagem que em breve irá se ampliar com a exportação de ferro a partir da produção do Mutún, nas mãos de uma empresa hindu, Jindal Steel and Co. Não devemos esquecer que o envolvimento hindu constitui uma frustração para o Brasil que, como vimos, tinha interesse em levar adiante essa iniciativa com investimentos privados próprios.

A produção de soja e a pecuária do leste boliviano dizem respeito ao Brasil. Na soja, existem importantes investimentos de empresários brasileiros que geram mais de 15% da produção total, e, na pecuária e nos grãos, a importação de avanços genéticos e produção transgênica melhoraram a qualidade do gado e o rendimento dos produtos agrícolas.

Está claro que, apesar da forte relação ideológica entre Morales e Hugo Chávez, a atração que o Brasil exerce sobre a economia boliviana e sua natural influência fronteiriça tornavam impossível deixar de lado os interesses estratégicos reais do Brasil a favor da influência venezuelana. Essa percepção foi progressiva no governo de Morales, que tentou manter um certo equilíbrio entre Caracas e Brasília, e o peso dos fatos o inclinou na direção de Brasília, ainda mais com seu distanciamento radical dos Estados Unidos.

Para a oposição não foi fácil acomodar-se à realidade do desaparecimento quase total do velho sistema de partidos, substituído pela hegemonia do MAS como único ator realmente organizado do cenário político boliviano. No passado, o sistema político que entrou em colapso em 2003 contava com estruturas organizadas, quadros com experiência de gestão e um trânsito importante na política externa do país, o que permitiu o desenho de estratégias e programas concretos na compreensão que os partidos tinham da realidade internacional e da inserção da Bolívia no contexto sul-americano. Hoje, ao contrário, o que há é uma grande interrogação com relação às linhas mestras da política internacional boliviana a partir da ação da oposição, à exceção, talvez, no caso lamentável da reivindicação marítima com o Chile. Aqueles que criticam —não sem fundamento— a falta de uma política externa consistente parecem ter-se esquecido de seu próprio passado, sua tradição e sua "marca genética", para se afogar na inconsistência, na carência de quadros e, sobretudo, na falta de visão em um tema de sensibilidade tão elevada.

Chávez-Morales: da lua de mel a um casamento entre "iguais"

É evidente que a volta de cento e oitenta graus na política externa boliviana foi consequência de sua ligação com a Venezuela, a partir da ação clara de Chávez de apoiar moral e materialmente a candidatura de Evo Morales em 2005.

As relações Bolívia-Venezuela tiveram duas fases quase coincidentes com os dois mandatos de Morales. Em um primeiro momento, a total inexperiência de Morales fez com que a Bolívia optasse por seguir a política externa venezuelana. Essa decisão teve como consequência um congelamento das relações com os Estados Unidos, um momento de fricção significativa com o Brasil, um quase congelamento das relações com o Peru e uma aproximação a posturas contestatórias no contexto regional, tais como o fortalecimento das relações com o Irã. Chávez articulou esse cenário com a criação da ALBA, que mais que um projeto de integração econômica foi um instrumento político que definiu linhas de ação comuns no contexto da OEA e da UNASUL e eventualmente no processo sub-regional andino.

Nos três primeiros anos de seu governo, Morales adotou uma adscrição quase de reconhecimento do apadrinhamento político de Chávez e, por extensão, do apadrinhamento —mais simbólico do que efetivo— de Fidel Castro.

Qual foi o reflexo disso na política interna boliviana? Morales aceitou que os temas segurança e inteligência tivessem uma influência forte e direta de especialistas e funcionários cubanos e venezuelanos, inclusive no caso de sua própria segurança pessoal. É preciso enfatizar que o embaixador de Cuba exerce uma influência significativa no círculo mais próximo ao presidente, muito maior que a dos embaixadores venezuelanos, essencialmente operativos diante de uma relação pessoal direta entre os presidentes.

Morales desenvolveu um programa com o nome de "Evo cumpre", que teve o apoio financeiro da Venezuela, uma média de 30 a 45 milhões de dólares por ano à total disponibilidade do presidente, sem passar pela aprovação do Congresso Nacional nem estar incluídos no orçamento geral da Bolívia como deve ocorrer no caso de qualquer doação internacional. Além disso, é muito provável que o governo boliviano tenha recebido apoios diretos de outra natureza cuja quantificação é impossível de ser feita.

Por outro lado, os projetos grandiloquentes de industrialização e investimento no âmbito energético, na produção de alimentos e nas obras de infraestrutura quase não tiveram resultado.

O efeito dessa relação tão próxima foi percebido muito rapidamente. As frequentes visitas de Chávez à Bolívia, inclusive suas atitudes paternais expressas em atos públicos, fizeram com que a opinião pública passasse a ter uma atitude crítica em relação ao mandatário venezuelano. Morales, político muito intuitivo, percebeu o efeito contraproducente e baixou os decibéis do vínculo. Embora os dois presidentes professem a mesma ideologia e sigam apoiando a vigência da ALBA, além de ratificar acordos bilaterais cheios de documentos específicos que poucas vezes são postos em prática, está claro que a influência direta de Chávez sobre seu homólogo diminuiu significativamente.

No entanto, não podemos deixar de mencionar que as relações comerciais entre a Bolívia e a Venezuela aumentaram significativamente no período 2006-2011, embora se trate de um volume que ainda não é significativo para a economia boliviana. Em 2005, a Bolívia exportava 170 milhões de dólares para a Venezuela e importava 40 milhões daquele país. Em 2011, as exportações aumentaram para 339 milhões (basicamente grãos e têxteis) e as importações chegaram a 300 milhões. As exportações duplicaram e as importações se multiplicaram quase oito vezes, e o motivo disso é o diesel, do qual a Bolívia está cada vez mais deficitária. As exportações à Venezuela representam 5% do total, enquanto que as exportações para a Bolívia representam, para a Venezuela, 0,4% do total. A diferença com o Brasil é mais que eloquente.

A questão não foi, no entanto, uma mera questão de mudança formal. À medida que se sentia mais seguro na Presidência, o mandatário boliviano começou a desenvolver sua própria agenda internacional apoiada em dois pilares, sendo o mais importante sua condição de primeiro presidente indígena da Bolívia e a repercussão internacional desse fato. Em poucos anos, o governo boliviano percebeu que podia exercer uma liderança regional sobre os povos indígenas do Peru, Equador, Guatemala, México e até do Chile. Morales já não precisava de um padrinho para isso, e começou a desenvolver uma linha internacional própria para garantir a reivindicação e a consolidação do poder indígena além da Bolívia. O segundo tema em que se empenhou foi a defesa da “Mãe Terra” (*Pachamama*, tanto em quéchua quanto em aymara). O ministro das Relações Exteriores, David Choquehuanca, a figura indígena mais relevante no Poder Executivo, impôs a ideia de que é preciso contrastar a filosofia do viver bem andino (*suma qamaña*) com a do viver melhor ocidental como uma resposta a partir da cosmogonia andina que considera como uma falácia a ânsia de progresso, e que se expressa na complementaridade e harmonia homem-natureza. A Bolívia tentou colocar essa ideia no concerto internacional —inclusive nas Nações Unidas— e, sobretudo, nas reuniões de cúpula sobre a mudança climática. A posição mais radical foi expressa na Cúpula de Cancún, onde a Bolívia foi o único país do mundo que não assinou o documento final da reunião.

A sempre conflitiva relação com os Estados Unidos

A influência dos Estados Unidos sobre a Bolívia, nem é preciso dizer, sempre foi realmente muito grande. Em mais de uma ocasião —é possível afirmar sem qualquer dúvida— ocorreram atos de ingerência norte-americana em assuntos internos do país.

Essa influência começou durante a Segunda Guerra Mundial, mas ficou mais evidente a partir da Revolução de 1952, quando a Bolívia, paradoxalmente asfixiada por uma crise econômica e o bloqueio de suas exportações, pediu a ajuda norte-americana.

Em poucos anos, a dependência do orçamento boliviano dessa ajuda passou a ser imensa e com ela veio também a dependência política. Os EUA apoiaram a Revolução (1952-1964) até o começo da doutrina de segurança nacional. Em virtude dessa mudança provocada pela revolução cubana, com igual entusiasmo os EUA apoiaram um golpe de estado militar (1964) que inaugurou um período de 17 anos de ditadura militar. Com a restauração da democracia (1982), as relações entre os dois países se viram fortemente contaminadas pelo tema da coca, cuja produção havia sofrido um crescimento geométrico no período entre 1977 e 1982.

O ponto de inflexão na "narcotização" das relações deu-se em 1988, quando foi aprovada uma lei antinarcóticos inspirada pelos EUA, que estabelecia uma política muito rígida de erradicação da folha de coca excedente e de repressão e punição ao narcotráfico. A partir desse momento, a presença da DEA no país foi determinante, supervisionando a política antidrogas, cobrindo o orçamento sobre a matéria, pagando gratificações aos policiais bolivianos especializados e gerando uma pressão permanente sobre os diversos governos para que aplicassem sua política. O exemplo mais dramático dessa pressão foi a retirada do visto de ingresso aos Estados Unidos ao ex-presidente Jaime Paz Zamora em 1994 (que lhe foi restituído anos depois).

Essa situação, que prejudicou seriamente a imagem norte-americana na Bolívia, só se modificou depois da crise sangrenta de 2003, que fez com que os Estados Unidos modificassem sua política de ingerência, suavizando as posições. Mas o mal já estava feito. Simultaneamente, durante esses anos, a inteligência norte-americana converteu-se em um virtual sistema paralelo à inteligência boliviana. Tem-se a impressão de que o governo de Morales apenas mudou de "sócio" ao abrir esse mesmo espaço, como foi dito, para a Venezuela e para Cuba.

Seria incompleto terminar essa análise sem recordar que, desde a presidência de Jimmy Carter, os Estados Unidos enfatizaram o respeito pelos direitos humanos como condição para a relação bilateral, retiraram seu embaixador da Bolívia durante a ditadura de Luis García Meza (1980-1981) e contribuíram com os programas de fortalecimento institucional e democrático da Bolívia a partir de 1982. No entanto, o impacto nesse caso foi menor se comparado à dominação quase obsessiva do pacote coca-narcotráfico.

A partir da gestão de Morales, as relações começaram a se esfriar até chegar a seu ponto mais baixo desde 1980, quando o presidente decidiu expulsar o embaixador Philip Goldberg e a DEA. Desde 2008, os Estados Unidos não têm um embaixador creditado na Bolívia e, da mesma forma, a Bolívia não tem embaixador em Washington —o período mais longo nessa situação desde a abertura das relações entre os dois países no século XIX.

Além daquilo que possa ser questionável com relação às razões objetivas para a expulsão (supostas ações desestabilizadoras em conivência com a oposição regional a Morales na crise que polarizou o país em 2008), é preciso entender que o presidente boliviano teve como bandeira de batalha mais importante em toda sua vida sindical o confronto com os Estados Unidos e a execração do governo norte-americano, e com aquilo que ele entende ser uma atitude imperialista inaceitável daquele país. Dessa forma, à uma posição ideológica do governo boliviano, somou-se uma espécie de conta pendente pessoal de Morales com os Estados Unidos.

Essa situação de congelamento das relações, ao contrário do que poderíamos pensar, não teve um efeito significativo na economia, apesar de Washington ter suspendido o benefício do chamado programa ATP-DEA, que eximia das tarifas de ingresso

uma boa parte dos produtos de exportação bolivianos. As exportações bolivianas para os EUA diminuíram menos de 20%, de um total que equivale a algo menos do que 10% do total das vendas bolivianas ao exterior e foram compensadas pela abertura moderada de mercados alternativos. Não devemos perder de vista, contudo, que os Estados Unidos são o segundo destino das exportações bolivianas depois do Brasil.

Coca: o tema mais sensível das relações externas da Bolívia. O novo papel do Brasil na questão

No entanto, a verdadeira medula do cenário internacional boliviano diz respeito à produção de coca.

A Bolívia é uma nação que está indissoluvelmente ligada à folha da coca desde seu passado mais remoto. Grandes civilizações como os Tiahuanacu e os Incas estão enleadas com a produção e o consumo da folha, que, à época, eram exclusivamente destinados ao uso ritual de sacerdotes e só os membros da mais alta nobreza vinculados ao Inca e o próprio Inca tinham acesso a ela. Sua difusão maciça ocorreu já na época da colonização espanhola, quando os conquistadores perceberam que o consumo regular da coca por parte da mão de obra indígena produzia maior produtividade, mais horas de trabalho e menos demanda por comida, o que lhes estimulou a difundi-la amplamente. No período republicano, o consumo tradicional dos índios dos Andes e dos vales se estendeu para muitos indígenas das planícies do Leste.

A transformação da coca em cocaína de forma maciça começou na segunda metade da década de 1970 e passou a ser um problema muito sério na primeira metade da década de 1980.

A coca tem duas qualificações na lei boliviana que regulamenta as substâncias controladas: os cultivos tradicionais que, historicamente, referem-se à zona dos Yungas no departamento de La Paz e cultivos de excedentes localizados principalmente na região do Chapare no departamento de Cochabamba. Isso significa que a Bolívia reconhece a produção de coca legal e seu consumo tradicional é legítimo. A lei estabelece 12.000 hectares para esse propósito. A chamada "coca excedente" é, na verdade, a coca ilegal que deve ser erradicada.

Em 2011, o cenário não é alentador, mas, antes de descrevê-lo em sua magnitude real, é indispensável lembrar que o presidente constitucional da Bolívia, Evo Morales, chegou ao cargo em que está em boa medida por sua intensa atividade sindical como executivo máximo das federações de produtores de coca de Cochabamba (região de produção ilegal, na qual mais de 90% da folha se transforma em cocaína). Ao contrário do que se crê, antes do processo eleitoral de 2005, Morales nunca havia reivindicado seu caráter de líder indígena e menos ainda os princípios da filosofia que hoje propugna no governo.

Na segunda metade da década de 1990, Morales e os plantadores de coca já ocupavam um lugar fundamental dentro dos movimentos sociais nacionais, substituindo a vanguarda histórica da Central Operária Boliviana, os mineiros. O fortalecimento dos cocaleiros relaciona-se também ao lugar geográfico estratégico dos cultivos pelos quais passa a principal estrada do país —a qual eles bloquearam sistematicamente—, mas também com o discurso fortemente antiamericano, antigoverno e furiosamente crítico ao modelo democrático então vigente.

O presidente boliviano atualmente é também secretário executivo das federações de cocaleiros, cargo que nunca abandonou. Uma parte central do poder do MAS e do governo tem

como base o apoio incondicional dos cocaleiros, algo que, como é perfeitamente claro, condiciona as políticas governamentais sobre o tema da erradicação da folha, principalmente quando a popularidade de Morales enfrenta uma crise séria.

Qual é a situação da folha de coca atualmente?

Segundo uma informação oficial do Escritório das Nações contra Drogas e Crime (UNODC) em conjunto com o Estado da Bolívia, em 2009, a Bolívia já era considerada o terceiro maior produtor mundial de coca. Na Colômbia, são cultivados 68 mil hectares; no Peru, 60 mil e, na Bolívia, 31 mil.

No momento de maior sucesso da erradicação, no ano 2000, o país cultivava a coca em menos de 15 mil hectares. Em 2005, já eram 25 mil. No governo de Morales, a produção aumentou 20%. Os 31 mil hectares mencionados dão um rendimento de 55 mil toneladas de folha de coca. O valor da coca no PIB nacional é um pouco menor que 2% e é cerca de 14% do PIB agrícola do país.

Com relação à produção da droga, é possível ter uma ideia de sua magnitude por meio da seguinte comparação: no ano 2000, foram confiscadas 10 toneladas de pasta-base de cocaína e meia tonelada de cloridrato de cocaína. Em 2009, por sua vez, foram confiscadas 22 toneladas de pasta-base e 5 de cloridrato. Existem três conclusões possíveis: a primeira é que a eficiência do Estado é hoje maior que a de antes; a segunda é que a produção da droga aumentou de modo muito preocupante; e a terceira é que ocorreu uma combinação das duas coisas.

Até mais ou menos a metade da primeira década deste século, os mais interessados na eficiência das políticas bolivianas antinarcóticos eram os Estados Unidos e a Europa. A razão fundamental para isso estava diretamente relacionada com o destino

da produção de droga boliviana que era, precisamente, os Estados Unidos e os países europeus. Por diversas razões, o mercado norte-americano foi progressivamente se abastecendo com a droga fabricada principalmente na Colômbia e em menor medida no Peru, desvinculando-se totalmente da produção boliviana. Para a Europa, no entanto, a droga boliviana continuou sendo importante para os consumidores. O que mudou drasticamente o cenário foi a situação do Brasil. Originalmente, o Brasil era predominantemente um país de trânsito para a droga boliviana, mas o crescimento significativo do consumo transformou o Brasil no segundo consumidor mundial de cocaína.

O resultado foi que, embora a droga proveniente da Bolívia ainda continuasse a ser destinada aos mercados europeus, ficava, em sua maioria, nas principais cidades brasileiras, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro. O crescimento da violência pelo narcotráfico nessas cidades aumentou a preocupação do governo brasileiro, que enfrenta uma ofensiva de cartéis, máfias e zonas urbanas sob o controle total de narcotraficantes.

O fenômeno começou a se agravar na segunda gestão do presidente Lula. Sem chamar muita atenção, Brasília reclamou a La Paz, sem grandes resultados. A situação se complicou muito mais com a expulsão da DEA em 2008. Cada vez mais intensamente, o Brasil insistiu sobre sua preocupação, mas Lula não se atreveu a transformar a questão da coca em um tema de agenda de importância pública primordial entre os dois países. Morales respondeu com um convite desafiante que Lula aceitou. Em sua última visita à Bolívia, o presidente brasileiro assistiu um ato no Chapare rodeado por milhares de produtores da folha de coca excedente.

Essa complicada realidade que o mandatário brasileiro, consciente de que estava terminando sua segunda gestão, preferiu deixar passar é hoje a herança mais delicada com a qual a

presidente Dilma tem de lidar. Não é possível ignorar a questão. O tema não é simples. Os Estados Unidos, com um meio sorriso figurado, transferem a responsabilidade para o Brasil. Para o Brasil, não é fácil fazer o papel de "mau menino" nessa história (o país enfrenta o dilema de assumir o papel que os Estados Unidos desempenharam no passado ou propor um trabalho horizontal e conjunto com a Bolívia em uma luta mais racional contra o flagelo do narcotráfico), mas, por uma necessidade estratégica, por uma questão de saúde pública interna e por uma lógica exigência de sua opinião pública, precisa tomar uma decisão, que inevitavelmente terá de ser traduzida em fatos concretos. Por tudo isso, não pode manter uma relação fluida com a Bolívia e, ao mesmo tempo, manter em um baú fechado um tema que hoje, depois da questão energética, passou a ser uma prioridade, como já disseram em suas visitas à Bolívia em 2011 os ministros da Justiça e das Relações Exteriores brasileiros.

A saída da droga boliviana não afeta somente o Brasil; tem também como países de destino o Chile e a Argentina e —como se fosse pouco— é um país de trânsito da droga peruana aos mercados mencionados. Fica claro, com tudo isso, que, no momento, o narcotráfico é uma questão de grande importância entre as várias nações vizinhas à Bolívia, particularmente o Brasil.

Os outros atores

Quais são tradicionalmente os outros grandes atores da comunidade internacional na Bolívia? Do ponto de vista tanto da cooperação quanto dos investimentos, os países mais influentes na Bolívia nos últimos vinte anos são o Japão e a Espanha em primeiro lugar e os países nórdicos, a Holanda e a Alemanha em segundo lugar.

No caso da Espanha, a presença mais significativa é a da Repsol no setor de hidrocarbonetos e a da Iberdrola na distribuição de energia elétrica no complexo La Paz-El Alto, além de um pacote de projetos diversos de cooperação. A empresa japonesa Sumitomo administra a empresa mineira San Cristóbal, a maior produtora de prata e chumbo do país, e o Japão conta com uma longa tradição de ajuda à Bolívia, sobretudo em projetos de desenvolvimento agrícola e apoio na área da saúde.

Os novos jogadores são a China, a Índia (exploração do Mutún, uma das maiores reservas de ferro do mundo), a Coreia do Sul (o principal destinatário dos minerais bolivianos) e a Rússia, nessa ordem. A China está realizando uma ofensiva diplomática econômica muito importante já há vários anos, algo que, aliás, está fazendo em toda a América Latina. A Bolívia vê com bons olhos a opção de aceitar investimentos chineses em algum megaprojeto que até agora não se concretizou. Só no último ano, as importações da China triplicaram, aproximando-se a 1 bilhão de dólares, ou seja, 17% das importações totais. É claro que Morales quer mostrar sua abertura ao Extremo Oriente fortalecendo a presença da China na Bolívia. Ele considera essa opção como uma alternativa à influência norte-americana que, é preciso dizer, é a menor que aquele país já teve sobre a Bolívia desde a Segunda Guerra Mundial. O que não está claro é qual é a estratégia boliviana para aumentar as exportações já existentes ao gigante asiático, que atingem mais de 200 milhões de dólares, cerca de 3% das exportações bolivianas. Com alguma influência menor, aparecem como investidores potenciais na Bolívia a Coreia do Sul e a Rússia. Nesse último caso, com o interesse muito específico de concretizar uma venda maciça de armamento, na lógica de uma modernização da frágil estrutura militar das Forças Armadas bolivianas. O governo do MAS deu ênfase especial para aumentar o poder do exército, exercer um

controle direto sobre sua autoridade e mimá-lo com compras de equipamento, algo que o Estado não fazia há várias décadas. Em termos imediatos, o grande alvo de investimentos na Bolívia é a primeira reserva do mundo de lítio, localizada no Salar de Uyuni (a maior planície salgada do mundo) no sudoeste do país. Países como o Brasil, a Coreia do Sul, a França e a China já mostraram interesse. Um dos problemas para sua execução são as condições impostas pela Bolívia, que exige que a empresa que explorar o lítio elabore as baterias na Bolívia e exporte os produtos terminados. É preciso lembrar que, como existem jazidas de lítio na Argentina e no Chile, com condições de transporte e facilidades para o investimento mais atraentes, as possibilidades de concretizar um negócio como o proposto pela Bolívia são incertas, embora o volume incrível das reservas faça pensar que, embora em termos discutíveis como os que foram aplicados na concessão do Mutún, o negócio do lítio será concretizado.

Mas a realidade é mais complexa do que isso. Nos últimos cinco anos, a Bolívia se manteve com o nível mais baixo de investimentos externos da América Latina. Os investimentos estrangeiros anuais no país mal superam os 700 milhões de dólares, quantia mais que insuficiente para uma economia que apenas no setor energético necessita de pelo menos 1 bilhão de investimentos por ano para tentar resolver a situação dramática de um exportador de gás que enfrenta déficits na produção de diesel, gasolina e inclusive do gás liquefeito de petróleo em temporada de inverno.

O paradoxo é que, em um momento de expansão econômica e de demanda sustentável pelas matérias-primas das quais a Bolívia é um importante produtor regional, os investidores ficam entre seu óbvio interesse em investir e as limitações para fazê-lo. A Constituição de corte estadista, por exemplo, impõe restrições severas aos investidores. Basta dizer que um artigo da Constituição exige que aqueles que invistam na exploração de recursos naturais reinvistam a totalidade de seus lucros na Bolívia. A política de nacionalizações reais ou figuradas, além disso, funciona como um desincentivo total para os investidores potenciais. O Estado nacionalizou a empresa nacional de telecomunicações (Itália), a principal fundição de estanho (Suíça), uma fábrica de produção de cimento (México), as empresas geradoras de eletricidade (Grã-Bretanha e França) e as refinarias de petróleo (Brasil). Em todos os casos na modalidade de compra foi oferecido um preço unilateralmente. Muitos desses processos estão suspensos esperando arbitragens internacionais.

Desafios de Dilma e Morales

Em princípio, as relações entre a Bolívia e o Brasil mantêm-se inalteradas com o novo governo presidido por Dilma Rousseff, mas é evidente que os itens na agenda se modificaram, sem que isso queira dizer, de forma alguma, que a agenda preexistente tenha desaparecido.

Primeiro, diante da atitude de “retirada” dos Estados Unidos, a presença brasileira na Bolívia é mais importante do que nunca, embora delicada e arriscada em virtude das responsabilidades que, em teoria, deve enfrentar.

Segundo, o gás continua a ser o cordão umbilical econômico entre os dois países, mas o contexto e as circunstâncias mudaram. A Bolívia perdeu relevância no contexto regional pela diminuição de suas reservas e pela mudança de suas perspectivas de mercado em virtude do novo papel do gás como *commodity* e as novas tecnologias não convencionais. O Brasil, por sua vez, terá, talvez, em 2015 ou 2016 em funcionamento seu próprio abastecimento de gás. No entanto, a matriz energética global está mudando e isso terá

suas consequências. A Bolívia precisa buscar uma nova estratégia nesse campo se não quiser enfrentar um futuro pouco alentador.

Terceiro, entre os temas comuns, o narcotráfico já não pode ser deixado de lado e isso obriga a uma administração inteligente e delicada das duas partes, mas, tal como está o cenário nessa questão, ele ameaça ser um fator que irá complicar o *status* de fluidez e cordialidade conseguido após o impasse da "nacionalização".

Quarto, o surgimento de novos atores internacionais, especialmente a China, pode gerar um cenário mais complexo na ligação com o Brasil e na influência natural, geográfica e múltipla que esse exerce sobre a Bolívia. O arrefecimento do protagonismo venezuelano coloca, por sua vez, uma interrogação sobre a estratégia de alianças da Bolívia.

Quinto, a ideia subjacente de que o Brasil sempre teve uma atitude imperialista em relação à Bolívia —em razão do pequeno tamanho econômico desse país— pode mudar a partir de um objetivo concreto e vir à tona com mais clareza, se nos próximos anos, o poder brasileiro se puser em evidência de uma maneira mais tangível em sua relação concreta com uma nação pequena como a nossa.

Sexto, as difíceis condições de investimento na Bolívia não parecem estabelecer um cenário favorável para a presença do investimento privado brasileiro. Aliás, tem-se a sensação de que os investidores brasileiros estão pouco animados para voltar a pensar muito na Bolívia. Dependerá do governo brasileiro, em seu trabalho para melhorar as condições bolivianas, a reabertura desses espaços. Dependerá também da transparência necessária desses investimentos. É um caminho de ida e volta que diz respeito à lógica maximalista (que se aplica ao investimento externo de um modo geral) na qual se movem a Constituição e as regras do governo de Morales.

Sétimo, o tema da migração passou a ser crucial. É preciso que seja desenvolvida uma política migratória, sobretudo para os bolivianos que vão trabalhar no Brasil (hoje, um número muito significativo) no quadro de um processo de integração que considere as regras contempladas pelo MERCOSUL para a matéria. Mais que isso, é preciso que sejam concretizadas as políticas do governo brasileiro que salvaguardem as condições de direitos humanos (saúde e trabalho, por exemplo) dos imigrantes, o que não exclui as complexas relações dentro da própria comunidade boliviana no Brasil.

Oitavo, as iniciativas brasileiras para incrementar a geração de energia elétrica no rio Madeira terão um impacto fundamental no ecossistema da região e em todo o sistema fluvial boliviano da Bacia do Amazonas. O próprio projeto da barragem em Cachuela Esperanza é parte de um cenário cujas repercussões econômicas e políticas são complexas. O essencial é a definição de uma política boliviana de meio ambiente, que atualmente oscila entre a retórica preservacionista e a lógica desenvolvimentista. Por sua vez, não é possível ignorar a possibilidade de levar eletricidade a uma região do país que está fora do sistema interconectado.

Nono, o processo de integração, tanto binacional quanto o que afeta os dois países em virtude de sua presença nos mecanismos econômicos sub-regionais e no mecanismo político (UNASUL), deve ser parte de uma definição futura que supere a retórica política e, com realismo, enfrente os obstáculos que colocaram freio no sucesso de acordos como o MERCOSUL.

É preciso partir da realidade de uma das maiores assimetrias entre os países sul-americanos, o que exige uma estratégia de integração que leve em consideração os elementos de complementaridade existentes, assim como aqueles relacionados com a competitividade e eficiência de propostas que busquem benefí-

cios comuns. Está claro que a ideia global de integração está em questão e que é preciso avaliar a proposta de sul-americanização da integração que o Brasil iniciou no ano 2000.

Finalmente, é preciso abrir um novo cenário de intercâmbio e complementação econômica que transcenda o gás natural e o narcotráfico, que fortaleça a conexão pela via da infraestrutura (e sejam solucionados os complexos desafios que essa suscita quando os corredores estiverem em pleno funcionamento), que privilegie a relação entre os departamentos e Estados fronteiriços do Brasil e da Bolívia (cujo potencial econômico é imenso) e que encontre mercados para os produtos bolivianos além da atual dependência energética. Também é indispensável retomar os projetos comuns de industrialização.

No fundo, o que a Bolívia e o Brasil devem recuperar é um clima de confiança mútua que foi debilitado pelos vários acontecimentos dos últimos anos.

Capítulo II

Evolução e perspectivas das relações entre a Colômbia e o Brasil

Eduardo Pastrana Buelvas

Introdução

Sem dúvida, a Política de Segurança Democrática (PSD), como coluna vertebral da estratégia política que Álvaro Uribe implementou em seus dois períodos presidenciais (2002-2010), determinou o curso político e a orientação ideológica da política externa da Colômbia durante os oito anos de seu mandato. Por esse motivo, as relações internacionais se desenvolveram como complemento quase exclusivo das estratégias internas de segurança. A PSD se dedicou a confrontar seis ameaças domésticas específicas, identificadas como de interesse prioritário, a saber: o terrorismo, encarnado fundamentalmente no grupo guerrilheiro denominado Fuerzas Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC), o negócio das drogas ilícitas, as finanças ilí-

citas, o tráfico de armas, munições e explosivos, o sequestro e a extorsão, e o homicídio.[1]

Portanto, no âmbito doméstico, a prioridade da ação estatal e governamental centrou-se na busca do controle estatal da totalidade do território, tendo as forças armadas (Polícia e Forças Militares) um papel central, embora se reconhecesse que, paralelamente, era necessária uma atividade forte por parte das demais entidades territoriais (Presidência, 2003: 16).

No que se refere à estruturação das Relações Exteriores, a PSD situava a obtenção da segurança interna como pilar do entendimento com os demais atores da Comunidade Internacional, apelando para o multilateralismo no marco dos convênios, tratados e acordos existentes contra o terrorismo internacional. Tal propósito contemplava como um de seus instrumentos-chave a cooperação bilateral partindo do princípio da corresponsabilidade de todos os países sobre a cadeia que vai desde os precursores químicos até os consumidores de narcóticos, passando pelas organizações delinquentes e as redes de terrorismo internacional (Presidência, 2003: 20-21).

Tem sido exposto com frequência o papel dominante do Presidente e seus objetivos de buscar veementemente cooperação contra o narcotráfico e o "terrorismo" nas trajetórias que traça para suas conexões com a região andina e as estruturas continen-

[1] O objetivo geral da PSD era reforçar e garantir o Estado de Direito em todo o território, fortalecendo a autoridade democrática, entendida como autoridade institucional, império da lei e da participação cidadãs no marco governamental. Os objetivos específicos da PSD eram cinco: a consolidação do controle estatal do território, a proteção da população, a eliminação do negócio das drogas ilícitas na Colômbia, a manutenção de uma capacidade dissuasiva, e o alcance da eficiência, transparência e prestação de contas pelo sistema governamental. A *segurança* como conceito era entendida como a proteção do cidadão, e a democracia por parte das forças do Estado, e seu componente *democrático* estribava-se no compromisso de solidariedade e cooperação com a PSD por parte de toda a sociedade (Presidência, 2003: 12-13).

tais, além de seu esforço permanente para inserir-se nos mercados globais. Também tem se visibilizado continuamente o papel central que cumprem as relações bilaterais com os Estados Unidos para moldar e satisfazer essas metas governamentais.

Todavia, por trás do modelo governamental que articula a segurança estatal como passo prévio ao desenvolvimento, além da resolução de seus dilemas interiores e da extensão dos vínculos com os norte-americanos, existe um jogo de interesses-chave e de fatores de identificação positiva tradicional entre as elites econômicas, políticas e militares colombianas com respeito a esse modelo e ao bom entendimento com os Estados Unidos. Essa identificação, particularmente forte na era Uribe, afetou seriamente as boas relações de vizinhança com os países andinos e criou uma sombra de desconfiança com o Brasil, além de limitar notoriamente a motivação e a participação da Colômbia nos processos de integração regional. A percepção doméstica mostrou-se quase unânime em torno dos pressupostos da PSD, do ceticismo a respeito da utilidade política dos espaços sul-americanos, do afã pela ratificação do Tratado de Livre Comércio (TLC)[2] com os Estados Unidos, e da incerteza sobre a posição do Brasil diante do conflito interno e das crises diplomáticas com a Venezuela.

Ao final do governo de Uribe, e no início da administração Santos, tornou-se evidente um clima de opinião que expôs um desgaste das elevadas expectativas das relações colombianas-norte-americanas. Isto gerou uma pressão pela busca de outros espaços de inserção econômica, pela normalização das relações

[2] A Colômbia e os Estados Unidos assinaram um Tratado de Livre Comércio em 2006, o qual redefiniria as relações comerciais entre ambos os países. Este tratado permitiria a redução alfandegária bilateral e, segundo o governo colombiano, serviria de motor da economia nacional e estimularia o investimento externo no país. Todavia, este tratado, desde sua assinatura em 2006, não foi ratificado pelo Congresso norte-americano, por razões de política interna.

diplomáticas com a Venezuela e o Equador, pelo melhor aproveitamento do potencial do Brasil e para recuperar a confiança da região a fim de apagar a sensação geral de certo "isolamento" colombiano. Os Estados Unidos continuam a ocupar um lugar importante na agenda externa comercial e política da Colômbia, mas a posição governamental sugere uma preocupação crescente em diversificar as relações externas e situar-se no centro de gravidade dos processos de integração regional.

A era Uribe: "estadunização" da política externa e isolamento da América do Sul

A relevância das relações da Colômbia com os Estados Unidos tem sido tradicionalmente elevada ao comprometer paralelamente e mesmo combinar temas comerciais, políticos, diplomáticos e de segurança. Estes são os elos essenciais das relações bilaterais: a ratificação pendente do TLC entre a Colômbia e os Estados Unidos por parte do Congresso norte-americano, e a prorrogação do ATPDEA (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*). Mediante tal mecanismo unilateral, os Estados Unidos vêm outorgando, desde meados dos anos 90, preferências alfandegárias a um universo amplo das exportações colombianas que entram no mercado norte-americano, baseadas no princípio da corresponsabilidade na luta contra o narcotráfico. Também têm sido temas centrais nas relações bilaterais a cooperação militar, financeira e humanitária para os temas do narcotráfico e dos grupos armados ilegais no interior do "Plano Colômbia" (Pastrana, 2010: 53).

Ainda que não sejam recíprocas, a intensificação das relações comerciais com os Estados Unidos e a renovação da cooperação sempre ocuparam o primeiro lugar na agenda diplomática

colombiana. Na era Uribe, o Ministério do Comércio contemplava o TLC com os Estados Unidos como "o caminho para definir o trato comercial com o resto do mundo" (Pastrana, 2008: 3; Cepeda e Sánchez, 2010: 459).

Neste sentido, a forma diligente de preparar o TLC e a tentativa de reforçar a cooperação norte-americana poderiam ter se baseado em outras duas estratégias erráticas. Por uma parte, colocar toda a confiança nas negociações com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos e o Departamento de Estado, esquecendo a influência de outros atores —que hoje travam o TLC— institucionais, políticos e de organizações da sociedade civil. Por outra parte, tentar que o TLC se convertesse no mecanismo para assegurar uma "aliança estratégica" a partir da Colômbia e dos Estados Unidos para o hemisfério, que inclusive subsumisse o ATPDEA e as lutas contra o narcotráfico e o terrorismo, ligando a PSD às diretrizes ideológicas da administração Bush (Pastrana, 2011: 208-209; Pulecio, 2005: 14).

A partir do bilateralismo se poderia gerar um efeito multiplicador ou efeito "carambola"[3] sobre a região andina, que os vizinhos da Colômbia (particularmente a Bolívia, o Equador e a Venezuela) temem e denunciam como uma porta aberta ao intervencionismo dos Estados Unidos. Tais temores se relacionam com a possível ampliação da cobertura do "Plano Colômbia" —como propunha a administração Clinton em 2001 com a "Iniciativa Regional Andina" (IRA ou ARI)[4]— e com os efeitos negativos do caráter transfronteiriço do conflito colombiano e da

[3] Nota do Tradutor: "Carambolar" significa atingir dois objetivos de uma só tacada.

[4] U.S. Department of State (2003). *Andean Regional Initiative (ARI): FY2003 Supplemental and FY2004 Assistance for Colombia and Neighbors*. http//:www.fpc.state.gov/documents/organization/23496.pdf.

estratégia de combate frontal (Bonilla e Cepik, 2004: 74; Leite e Montez, 2007: 198; Duarte e Trindade, 2010: 109).

Um grande obstáculo à aproximação regional tem sido a maneira desequilibrada pela qual se negociou com os norte-americanos, passando por cima dos arranjos comunitários na CAN, por fora do processo de integração comercial sul-americano, e fazendo caso omisso das consequências regionais de não negociar em bloco, tal como expressaram países como a Venezuela, a Bolívia, o Equador e inclusive o Brasil. Assim, desvaneceu-se o aprofundamento das relações comerciais com os países vizinhos e o entorno regional, e até mesmo foram revertidos processos de integração como o andino. Em consequência disso, a CAN se fragmentou, a Venezuela se orientou para o MERCOSUL e o governo de Hugo Chávez acelerou os processos alternativos como a ALBA (Vieira, 2010: 57; Ramírez, 2008: 2).

É necessário reconhecer que, ao longo das dez Cúpulas presidenciais sul-americanas que se realizaram de 2000 a 2008, evidenciaram-se controvérsias políticas sobre o processo de integração econômica e política, as situações nacionais, os modelos de condução política, e as lideranças da Venezuela e do Brasil. Nem tudo é culpa da Colômbia, mas o processo cumulativo de tais controvérsias afetou o ambiente de concórdia entre os sul-americanos e colocou freio às dinâmicas de negociação em temas comerciais, de integração energética e de infraestrutura, de integração política e de segurança coletiva (Ramírez, 2008: 2).

É inegável que uma das razões que o governo colombiano utilizou para se apartar um pouco do processo regional e voltar-se para os Estados Unidos foi o fracasso da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2003 (Pulecio, 2005: 16). Esta posição foi reforçada pela interpretação governamental inicial do papel do Brasil e da Venezuela como contrários ao livre comércio e como atores de contrapeso ideológico e político aos Estados Unidos. Tal interpretação tinha fundamento no vínculo estreito que seus presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez tiveram, ao longo de sua história política, com movimentos políticos e sociais, cujo denominador comum foi a recusa sistemática à ingerência econômica, militar e ideológica dos norte-americanos na América do Sul (Duarte e Trindade, 2010: 109; Márquez, 2010: 472-473: Pastrana, 2011, 225; Pastrana, 2009: 68-69).

Contudo, os esforços e *lobbies* do segundo governo Uribe, relativos a um maior alinhamento com os Estados Unidos, não prosperaram diante da crescente “reticência” por parte do parceiro norte-americano. Devido ao mal-estar governamental pelo corte e reorientação social dos montantes destinados a apoiar financeira e militarmente a PSD, e a partir das declarações da administração Obama, através dos meios de comunicação, foram apresentadas três razões para explicar o “golpe contra o Plano Colômbia”: a mudança nas prioridades em segurança dos Estados Unidos; seu desejo de que se conseguisse uma completa “nacionalização” do programa (isto é: que a Colômbia assumisse os custos); e a crise financeira norte-americana (Londoño, 2011: 264-269).

Este revés bilateral para a PSD, somado ao fato de que o ATPDEA não se prolongou além de 2010 e ao bloqueio permanente por parte do Congresso norte-americano ao TLC com a Colômbia, não representou estímulos negativos para a busca de alinhamento intergovernamental. Em meio às tensões políticas entre a Colômbia, de um lado, e o Equador e a Venezuela de outro —com alusões belicistas—, o papel “estabilizador” dos Estados Unidos ecoou no ânimo governamental colombiano e em alguns meios de opinião (Londoño, 2011: 250-262).

Por outra parte, a polarização das posições na UNASUL aumentou em virtude da revelação pública sobre a negociação

colombiana-norte-americana para a assinatura de um tratado que implicava no uso de sete bases colombianas, cujo propósito era o de aumentar o alcance operativo do programa de cooperação antidroga e contra insurgente. Por sua parte, a Colômbia defendia o acordo como exclusivamente doméstico e exigia que a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) examinassem o armamentismo e a conduta belicista da Venezuela. Em contraposição, a Venezuela, o Equador e a Bolívia tentaram inclinar a plataforma sul-americana para que ela condenasse o tratado colombiano-norte-americano (Manaut, Celi e Jácome, 2010: 12).

A pressão permanente exercida pelo Brasil sobre as estruturas de integração regional —como a UNASUL— provocou posições desencontradas no interior da opinião pública colombiana. Durante seus oito anos de mandato, o governo de Uribe considerou que a proximidade política entre a Venezuela e o Brasil na era Lula, assim como o interesse de ambos no futuro do conflito armado interno, eram "pedras no sapato" para a consolidação dos interesses nacionais. Do mesmo modo, se percebia que tal proximidade poderia contribuir para a criação de um cenário favorável, no qual tanto as FARC poderiam oxigenar sua posição política, como teriam maior ressonância as vozes da sociedade civil, que exigiam uma saída negociada para o conflito, (Pastrana e Vera, 2008, 224-227; Ramírez, 2010: 548-552).

Antes do início da era Santos, o governo colombiano considerava que a oferta política da UNASUL e a oferta de segurança no interior do CDS eram "pouco atraentes", considerando que o que a agenda externa colombiana buscava era o "compromisso firme" de todos os sul-americanos na condenação coletiva e no combate ao terrorismo e ao narcotráfico, traduzido em "fatos". Denunciava-se, por parte da Colômbia, a tolerância de governos como o venezuelano e o equatoriano com relação à presença em seus territórios de

acampamentos das FARC, assim como também o alto risco fronteiriço e regional que revestiam os planos de aquisição de armamento e produção nacional por parte da Venezuela.

Neste contexto, o Brasil aparecia diante da opinião colombiana como muito tolerante com os excessos políticos de Hugo Chávez, e muito silencioso frente às provas que expunham a presença de guerrilheiros no Equador e na Venezuela, as quais comprometiam, segundo o governo colombiano e as forças armadas, funcionários venezuelanos e equatorianos com as FARC (Echandía, Bechara e Cabrera, 2010: 165-166; Pastrana e Vera, 2008: 230-232; Tarapués, 2008: 168-170).

Visões e percepções do governo de Uribe sobre o Brasil na região

O governo Uribe procurava permanentemente uma ampliação dos vínculos comerciais com o Brasil, considerando não somente o atrativo de seu mercado, como apreciava também seu papel de ponte para o MERCOSUL e sua importância como motor econômico do mesmo. Isso foi tentado pela via intercomunitária CAN-MERCOSUL e pela via bilateral mediante fórmulas como as "rodadas de negócios". Em que pese essa intenção, as divergências políticas em torno da forma de liberalizar o comércio, assim como a tensão negociadora no interior da OMC entre os Estados Unidos e o Brasil, foram um fator de letargia. A Colômbia, com os olhos postos no TLC com os Estados Unidos, tendeu a secundar, de maneira passiva, a posição dominante dos Estados Unidos sobre o comércio global em Doha,[5] enquanto o Brasil buscava o apoio de outras eco-

[5] Colombia le pide a Estados Unidos que la demande ante la OMC. *El Tiempo*. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-443564.

nomias em desenvolvimento e emergentes, gerando coalizões de respaldo para alcançar regras mais equilibradas mediante o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e pressão negociadora no G-20.

Diferentemente do utilitarismo minimalista do governo colombiano, a visão coalizacionista internacional do Brasil sempre foi propensa à busca de um fim comum (equilíbrio comercial) mediante o intercâmbio de informação, a realização de acordos coletivos prévios às negociações plenas, e o apego a uma diplomacia de atuação conjunta (Alkerman, 2009: 7). Não obstante, o fato de privilegiar um coalizacionismo com países estruturalmente semelhantes e não com seus sócios naturais tem despertado certo desconforto em toda a região. Esta busca de identidade entre as novas potências trouxe certa paralisia institucional ao MERCOSUL e um descuido relativo, por parte do Brasil, a respeito da Argentina e dos dois sócios menores (Paraguai e Uruguai) (Vigevani e Ramanzini, 2009: 90-92).

Por outra parte, produziu-se um "distanciamento amável" entre as administrações Lula e Uribe com respeito à integração da região, cujo fundo político, por trás das discrepâncias técnicas, sugeriu uma desconfiança mútua prudente, mas permanente. Lula parecia privilegiar os interesses da liderança brasileira no MERCOSUL e em Doha, pensando em melhorar a capacidade de negociação nacional e do bloco, enquanto Uribe considerava essa liderança um tanto prejudicial diante dos Estados Unidos e um fator de afastamento de seu sócio de maior interesse comercial. E mais, quando a CSN se transformou na incipiente UNASUL para relançar a integração regional, Uribe qualificou o novo organismo como politicamente débil, enquanto não oferecesse uma plataforma concreta de integração comercial; e sujeito ao risco de converter-se em um espaço instrumental para promover os interesses políticos e ideológicos

de países críticos dos Estados Unidos e do "Plano Colômbia", como o próprio Brasil ou a Venezuela (Varas, 2008: 2).

Evidentemente, tal posição ressaltava as fraturas políticas dos blocos sul-americanos e se apoiava no atraso evidente de um dos principais objetivos da Declaração de Cusco em 2004: conseguir a convergência definitiva entre o MERCOSUL, a CAN e o Chile, aperfeiçoar uma única zona de livre comércio e gerar integração política e social, partindo de uma base econômica (Ramírez, 2011a: 137-138).

Essa "decepção relativa" do governo Uribe diante do lento avanço da integração comercial sul-americana e a sensação da prevalência dos ritmos do Brasil no MERCOSUL e na UNASUL foram estímulos adicionais para a intensificação do bilateralismo e a busca de outros TLC. Dali derivaram as negociações dos acordos comerciais com o Chile, o Peru, a Guatemala, Honduras, El Salvador, o Canadá, o EFTA (Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein), o Panamá e a Coreia do Sul.

Desta forma, a rota "TLC com os Estados Unidos e com a UE" começou a demarcar uma nova aposta de integração triangular por fora dos blocos regionais, entre a Colômbia, o Chile e o Peru, o que se podia ver como uma opção que já inclui o TLC entre eles, o chamado Arco Pacífico Latino-americano, ao qual se poderia somar o México como sócio comum. Tal projeto prevê também a integração de suas bolsas de valores no sistema de informação MILA (Mercados Integrados Latino-americanos), como alternativa coletiva à liderança econômica brasileira.[6] A última etapa de tal processo foi a assinatura do "Acordo do Pacífico", celebrado entre a Colômbia, o Chile, o Peru e o México, em Lima, em 28 de abril de 2011.

[6] Rivera, Raúl (2011, marzo 25). Brasil: ¿socio, patrón o rival? *Revista América Economía.* http://www.americaeconomia.com/revista/brasil-socio-patron-o-rival. Acessado em 18 de abril.

Posto isso, até o fim de seu mandato, Uribe condicionou a integração com o Brasil e a integração sul-americana à desobstrução de seu TLC com os Estados Unidos e à recuperação da integração andina via MERCOSUL. Isso se deu com base na expectativa, é claro, de que esse espaço econômico e o Brasil flexibilizariam sua posição diante das negociações com os Estados Unidos, enquanto acelerava sua própria agenda para assegurar para si o acesso a mercados múltiplos como o centro-americano.

Na dimensão política, as tensões leves e as discrepâncias práticas foram uma característica convencional das relações colombiano-brasileiras na era Uribe-Lula, ainda que expressas em tom cordial. Ambas as administrações estiveram sempre de acordo na recusa ao terrorismo e no combate ao narcotráfico, mas suas diferenças essenciais se caracterizaram pela maneira de encarar ambas as ameaças, pela magnitude regional atribuída por eles ao conflito armado interno colombiano, e pela percepção de ambos a respeito do envolvimento dos Estados Unidos nos dilemas sul-americanos de segurança.

O Brasil, por sua parte, tentou sempre distanciar-se de um compromisso frontal contra as FARC ou de integrar a Amazônia a um "Plano Colômbia ampliado", mas sem perder de vista um pragmatismo bilateral que o levou, desde 2003, a incrementar a cooperação policial e militar para vigiar a fronteira e compartilhar informação. Os antecedentes de cooperação neste âmbito remontam à era Pastrana (1998-2002) quando se impulsionou a estratégia policial binacional COBRA. O propósito de cooperação do Brasil pareceu manter-se entre a contenção dos efeitos transfronteiriços do conflito para evitar uma situação de "derrame", o manejo independente de seu problema de cartéis de traficantes, e a busca de fórmulas alternativas para contribuir para a solução do conflito armado da Colômbia. Não obstante, o Brasil sempre respeitou as decisões de segurança do governo colombiano (Duarte e Trindade, 2010: 108- 109; Ramírez, 2004: 155).

Equilibrismo do governo Lula na crise colombiana-venezuelana

A percepção dominante entre os meios de opinião —sobretudo os próximos ao oficialismo uribista— e no gabinete de Uribe tendeu a ser de que o Brasil "poderia cooperar mais" em matéria de segurança. Por isso, sua distante "neutralidade" nos conflitos bilaterais com a Venezuela foi qualificada como decepcionante, particularmente diante do tema das provas que as forças armadas da Colômbia exibiram sobre os acampamentos das FARC nesse país e seus nexos com funcionários venezuelanos por volta de 2010. Para o governo, a posição "equilibrista" do Brasil, que se caracterizou por cooperar sem intervir diretamente no conflito interno ou assumir a visão uribista sobre o mesmo, nem tomar posição no conflito bilateral, foi incômoda e incompreendida por parte da Colômbia.

Postas assim as coisas, o governo de Uribe pareceu resignar-se, até 2005, de que o Brasil respaldasse a soberania da Colômbia nos foros internacionais, mas negando-se a qualificar os grupos insurgentes como "terroristas" (interpretação do uribismo). Igualmente, negando-se a outorgar-lhes o status político de "beligerantes" (interpretação venezuelana até 2009), e conservando a percepção de que o "Plano Colômbia" era, fundamentalmente, uma estratégia militar e não uma alternativa social ou de paz (Moreano, 2006: 167). Esta posição moderada lhe permitiu ser aceito pelo governo Uribe e pelas FARC como mediador e facilitador em processos de liberação

de sequestrados por parte das FARC em 2009, 2010 e 2011. O Brasil se perfilou, desta maneira, diante da opinião nacional como um ator internacional mais neutro do que a Venezuela, que perdeu a confiança da Colômbia em 2008 devido a contatos não autorizados e a seu reconhecimento das FARC como ator político legítimo.

As pressões do governo colombiano sobre o Brasil tenderam a aumentar à medida que se aguçou a crise com a Venezuela, propiciando dois momentos difíceis entre Lula e Uribe. Por um lado, a assinatura do acordo colombiano-norte-americano para o uso de três bases aéreas, duas terrestres e duas navais por parte de tropas e empreiteiros e de tecnologia dos Estados Unidos em 2009. Por outro, a reiteração das provas contra o presidente Hugo Chávez sobre sua tolerância às FARC quando chegava ao fim o mandato de Uribe em 2010 (Carvajal, 2011: 281; Londoño, 2011: 235).

Quanto ao primeiro, ainda que o acordo tenha se justificado durante a cúpula presidencial da UNASUL como de propósito exclusivo para o combate interno ao narcotráfico e ao terrorismo (Ugarte, 2010: 31), o Brasil se mostrou particularmente inquieto, coincidindo em parte com as críticas da Venezuela, Equador e Bolívia sobre a espionagem e a intervenção norte-americana. Uribe realizou uma visita "relâmpago" a seu homólogo brasileiro para dissipar as apreensões geopolíticas, reafirmando, inclusive, o compromisso bilateral com a paz e o comércio regional. Apesar disso, a posição do Brasil convergiu com a dos vizinhos: a Colômbia teria que exibir e explicar a todos os termos e alcances de seu acordo (Carvajal, 2011: 290-291).

Diante desta adversidade política, voltou à baila a tese do governo colombiano sobre o "armamentismo" sul-americano, questionando a idoneidade do CDS para indagar sobre um tratado soberano, exigindo simetria para que os demais (particularmente

a Venezuela e o Brasil) também expusessem com transparência o propósito e os alcances de seus acordos de cooperação em defesa (Ugarte, 2010: 33; Carvajal, 2011: 286). Em consequência disso, quando veio à luz o acordo de cooperação militar assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, as posições oficialistas nos meios formadores de opinião chegaram a se referir a um "tratamento desequilibrado" à Colômbia por parte do Brasil e do acordo da UNASUL.

Portanto, o clima de opinião uribista considerava que o tratado entre Brasil-Estados Unidos não havia recebido os mesmos questionamentos que o colombiano, e os mais desconfiados interpretavam a decisão brasileira como uma forma de "compensar" os possíveis preconceitos do tratado colombiano-norte-americano sobre suas fronteiras ou políticas estratégicas. No entanto, o Brasil havia tomado o cuidado de apresentar previamente essa iniciativa na UNASUL, e os termos de seu acordo demonstraram claramente que não haveria cessão de soberania brasileira nem presença, nem ingerência de pessoal norte-americano em território sul-americano (Carvajal, 2011: 283-284).

O setor privado colombiano diante do papel econômico do Brasil

Por sua parte, os grupos econômicos da Colômbia consideram que o Brasil é um destino atraente para diversificar as exportações colombianas, levando em conta, entretanto, os tropeços econômicos e políticos com a Venezuela. Todavia, as exportações para o Brasil são ainda baixas, considerando o montante destinado aos Estados Unidos em 2010 (16.918 milhões de dólares norte-americanos) como primeiro e tradicional sócio comercial do país, concentrando 42,5% da oferta

colombiana.[7] O Brasil é o sexto destino das exportações colombianas depois dos Estados Unidos, da UE, da CAN, da China e da Venezuela.[8]

Pelo lado das importações, a dependência em relação aos norte-americanos parece reduzir-se, embora os Estados Unidos continuem ocupando o primeiro lugar, com 25,8%, seguidos pela China (13,5%), México (9,5%), Brasil (5,8%) e Alemanha (4,1%).[9] Em outras palavras, ainda que a proximidade comercial com os Estados Unidos continue no topo das prioridades da agenda colombiana, o esforço da diversificação beneficiou outras relações de intercâmbio distintas às mantidas com a CAN, como sucede atualmente com o Brasil.

Dessa perspectiva, e com algumas diferenças e reservas segundo o setor econômico específico, os empresários colombianos parecem ver com bons olhos o modelo brasileiro e o potencial comercial e de investimento bilateral, dado o grande tamanho de seu mercado interno e de sua população. Do mesmo modo, parecem coincidir em que o Brasil é um motor econômico e político para a integração regional, ainda que não plenamente consolidado ou legitimado.

No caso da Associação Nacional de Industriais Colombianos (ANDI), foi manifestado que o bloqueio comercial por parte da Venezuela beneficiou indiretamente a diversificação de destinos, incluindo o Brasil, para os produtos nacionais. Do mesmo modo que a assinatura extensiva de TLC e o fomento ao investimento estrangeiro com regras claras são caminhos acertados na internacionalização da economia colombiana.

---

[7] Proexport (2010). *Informe de Exportaciones e Importaciones*. http://www.proexport.com.co. Acessado em 4 de abril de 2011.

[8] *Ibidem*.

[9] *Ibidem*.

Em consequência disso, a ANDI recomenda continuar apostando na atração do investimento direto na mineração,[10] um estrato no qual o Brasil está começando a participar poderosamente, atendendo particularmente àquilo que o Plano Nacional de Desenvolvimento da administração Santos chamou de uma das "locomotivas" da economia nacional na próxima década. No entanto, o setor reconhece que, no longo prazo é preciso assegurar-se de que também exista uma transferência do conhecimento e mecanismos para transformar as estruturas produtivas dentro dos acordos que forem realizados.

Com respeito à integração sul-americana e ao papel condutor do Brasil, a ANDI reflete um sentimento comum entre os grupos econômicos colombianos: o Brasil ainda não exerce toda a liderança que poderia na região. Com efeito, ainda não parece disposto a assumir os custos desse papel dirigente, suas relações políticas e econômicas com os Estados Unidos não são de todo claras (seria sócio ou antagonista dos norte-americanos?), e se "deveria aceitar" um TLC com os Estados Unidos para aproximar-se mais aos que já o fizeram.[11] Para os industriais, o papel mediador e civilista do Brasil nas crises sul-americanas se contradiz um pouco, considerando seu silêncio diante das agressões verbais do presidente venezuelano e seu chamado nacional para "preparar-se para a guerra" durante o episódio de sua recusa ao acordo militar colombiano-norte-americano. Embora tenha sido sentido também o desinteresse por parte dos Estados Unidos.[12]

---

[10] *El Colombiano*. http://www.elcolombiano.com. Acessado em 4 de abril de 2011.

[11] Villegas, Luis Carlos (2008, octubre 10). Presidente de empresários colombianos echa de menos el liderazgo del Brasil. *Vanguardia Liberal*. http://www.vanguardia.com/historico/9884-presidente-de-empresarios-colombianos-echa-de-menos-el-liderazgo-del-brasil- Acessado em 18 de abril de 2011.

[12] Archivo (2009, noviembre 24). *El Tiempo*. Empresarios colombianos criticam el "silencio" de EE.UU. en la crisis con Venezuela. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6660287. Acessado em 4 de abril de 2011.

Em suma, a liderança econômica e política do Brasil é apreciada pelos setores empresariais, sobretudo por sua vocação para impulsionar o comércio regional e os projetos de interconexão física e energética como o IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), dado o preocupante atraso da Colômbia nesta matéria (Vieira, 2010: 60). Contudo, costumam inquietar-se por duas razões: em que medida o Brasil promove sua própria imagem e seus interesses; e quão horizontal e democrático se manterá seu comportamento a respeito de seus aliados menores, sobretudo nas iniciativas sul-americanas para o exterior (Grabendorff, 2010: 169).

As opiniões da Sociedade de Agricultores da Colômbia (SAC) refletem uma inquietude contínua para o Governo nacional. Segundo o setor agrícola, nas negociações, a Colômbia deveria examinar com lupa os mecanismos para ampliar o intercâmbio com o Brasil —e outros países—, defendendo a sustentabilidade de uma esfera tão vulnerável diante da abertura, sem paliativos nem estímulos suficientes para o crescimento, como é o caso da agropecuária. Desmontar as barreiras alfandegárias diante do Brasil é interpretado por este setor como especialmente arriscado e como uma estratégia equivocada para aumentar as importações e controlar a revalorização do peso. Isso beneficiaria exclusivamente a competitividade de outros setores e poderia ocasionar o aumento do déficit comercial com o Brasil e a desestruturação do aparato produtivo nacional.[13]

Neste sentido, a Colômbia tem atualmente com o Brasil, em termos da balança comercial, o terceiro maior déficit (1.208 milhões de dólares norte-americanos) depois do que possui com o México (3.056 milhões de dólares norte-americanos) e com a

[13] *El Espectador.* http://www.elespectador.com/economia/articulo-224174-agricultores-rechazan--anuncio-de-rebaja-de-aranceles-agropecuarios. Acessado em 4 de abril 2011.

China (3.061 milhões de dólares norte-americanos).[14] Isto coincide com as advertências de que enfrentar diretamente o tamanho colossal dos setores primários brasileiros como o de café, ou tabaco, ou carne, ou laticínios, e inclusive setores industriais chave como o de autopeças, poderia erodir não somente o mercado internacional que o país tentou estabilizar, mas, além disso, provocar impacto negativo sobre a oferta doméstica.[15]

Para o caso da Federação Nacional de Ganaderos (Fedegán) e os setores de laticínios, assinar acordos sumamente assimétricos e sem medidas específicas para reduzir o impacto do choque direto com economias mais desenvolvidas pode levar ao desaparecimento destes setores e à deterioração social do campo.[16] Observa-se que a negociação do TLC com a UE não foi boa e teme-se o advento de outros acordos desequilibrados, como poderia suceder com o Brasil. Ainda que tanto a SAC como a Fedegán expressem estas reservas diante das relações de intercâmbio comercial com a potência vizinha, ambos os setores mostram-se fortemente atraídos pelo modelo brasileiro de uso extensivo da terra para a produção massiva de alimentos e a aplicação de tecnologia ao setor pecuário.[17]

No lado oposto, a Associação Nacional de Instituições Financeiras (ANIF) manifesta que considera viável um maior intercâmbio bilateral e ressalta a magnitude em ascensão do investimento brasileiro, mas faz quatro observações. Em primeiro lugar, as expectativas mútuas de integração econômica poderiam se

[14] Proexport. *Op. cit.*

[15] Proexport e Ministerio de Agricultura, Comercio e Turismo (2010, enero). *Importaciones colombianas e balanza comercial.* http://www.mincomercio.gov.co. Acessado em 4 de abril de 2011.

[16] Fedegán (2010, mayo 21). http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=12449. Acessado em 4 de abril de 2011.

[17] Latinpymes (2010, Septiembre 28). http://www.latinpymes.com. Acessado em 4 de abril de 2011.

ressentir se se toma a baixa média histórica de crescimento anual do PIB de ambos (aproximadamente 4%), mesmo considerando apenas o ano de 2010, o Brasil superou a Colômbia em 3,3% (Clavijo, 2011: 1). Em segunda instância, uma análise do crescimento dos fatores de produção parece mostrar uma retomada da capacidade da indústria brasileira em que pese a valorização cambial, enquanto a Colômbia parece ser ameaçada por um processo lento, mas progressivo, de desindustrialização (Clavijo, 2011: 2). Em terceiro lugar, a economia brasileira ainda se encontra relativamente "fechada" a um aumento das importações, comparando a taxa de abertura comercial da Colômbia e do Brasil em 2010, de 31% e 18,9% respectivamente (Clavijo, 2011: 2).

Em última instância, não obstante o clima para o investimento no Brasil ser bom, e na Colômbia moderado, e ainda que a segunda tenha uma posição fiscal melhor do que a do primeiro, os governos de ambos os países —Rousseff e Santos— enfrentam pressões setoriais para a introdução de reformas estruturais (Clavijo, 2011: 2). Isto gera entre produtores e investidores de ambos os lados um nível alto de incerteza que reduz a margem de oportunidades bilaterais.

Santos e o giro pragmático da política externa colombiana

Em contraste com seu antecessor, o atual presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, promoveu uma reviravolta na ação externa de seu governo, na qual se esboçam os contornos de uma nova orientação da política externa. Seu objetivo estratégico aponta para uma diversificação geográfica e temática, caracterizando-se desde o princípio por um pragmatismo e um multilateralismo negociador.[18] Em primeiro lugar, a América Latina começa a ser, de novo, para a Colômbia, o cenário geográfico, cultural e histórico para o desenvolvimento de suas relações internacionais. Portanto, é positivo que os vizinhos latino-americanos comecem a assumir um papel central no quadro da nova política externa colombiana, onde as relações com a região começam a se desenvolver mais por convicção do que por obrigação.

Nesse contexto, destaca-se o que poderia ser denominado "nova estratégia sul-americana" da política externa do governo Santos, a qual interpreta as potencialidades geopolíticas e geoeconômicas que sua vizinhança lhe oferece. Em segundo lugar, a Colômbia começou, a partir de uma perspectiva temática, a relativizar em sua agenda externa a importância que tinham no passado —para seu relacionamento com o mundo— assuntos como o narcotráfico, a segurança e o terrorismo. Questões relacionadas com a agenda global começam a ocupar um lugar na formulação das estratégias de política externa da Colômbia, tais como a mudança climática, a biodiversidade, os direitos humanos, a energia, o desenvolvimento social, as migrações, a cooperação científica e acadêmica, assim como os temas de reforma das estruturas de governança global.

Nessa linha de ideias, o novo governo não considera que esteja sacrificando metas ou resultados em segurança interna por "manter boas relações com os vizinhos", mas restaurando canais de intercâmbio de informação e de cooperação bilateral, construindo pontes para recuperar a credibilidade internacional (Ramírez, 2011b: 79 Ayuso, 2010: 2). O pragmatismo implica na capacidade de manter os objetivos essenciais, mas introduzindo mecanismos flexíveis. Santos não somente busca a continuidade

[18] Pastrana, E. (2011, febrero 3). La estrategia sudamericana del gobierno Santos. *Semana.com*. http://www.semana.com/noticias-opinion/estrategia-sudamericana-del-gobierno-santos/151265.aspx. Acessado em 25 de abril del 2011.

da PSD —aplicando novos métodos—, como evidencia, ao mesmo tempo, uma "reviravolta em direção ao centro" do espectro político. Verifica-se o abandono da lógica "amigo-inimigo", a recuperação da legitimidade política, a normalização do funcionamento do Estado, e o impulso em direção a "reformas desde cima", evitando os extremos (Novoa, 2010: 2-3).

Portanto, as FARC e o narcotráfico continuam sendo objetivos militares para dentro e diplomáticos para fora, mas o novo governo está consciente de que a diplomacia da segurança deve administrá-los de tal maneira que não coloque em risco objetivos como a integração regional e a diversificação das relações exteriores (Ramírez, 2011b: 95). Quatro fatores que poderiam contribuir para explicar esta mudança são: a atenuação do alinhamento antiterrorista Bogotá-Washington na era Obama, a mudança na correlação de forças entre as forças armadas colombianas e as FARC (as segundas muito debilitadas ainda que não eliminadas), o desgaste da retórica antiterrorista frente aos grandes resultados militares que a PSD conseguiu obter; e, em último lugar, a inconformidade crescente da cidadania e das elites republicanas diante dos resultados não desejados da política do "vale tudo" com o fim de preservar a estabilidade governamental (Novoa, 2010: 3-4).

Postas assim as coisas, o governo Santos busca passar de uma diplomacia reativa e defensiva a uma moderada, proativa e flexível, deixando de considerar os governos de outras tendências ideológicas como "inimigos da PSD" ou aliados do inimigo interno. Desta forma, evita-se entrar em cenários diplomáticos de "soma zero" ao tratar de fortalecer a imagem externa ou a governabilidade ao custo de debilitar a ação externa ou a credibilidade de governos críticos dos Estados Unidos ou do "Plano Colômbia" (García, 2010: 1-3).

Enfim, a reviravolta pragmática na política externa colombiana poderia ser esboçada por meio de três elementos intergovernamentais: enfatizar os interesses ou espaços comuns em lugar dos pontos de conflito; "vender" a todos a ideia de que a Colômbia é um sócio econômico e político atraente, interessado na região; e, finalmente, voltar a situar o conflito armado em uma dimensão mais doméstica, ainda que sem renunciar à cooperação bilateral e sem descartar uma eventual saída negociada com as FARC (Ramírez, 2011b: 81; García, 2010: 4).

Existem possibilidades de uma associação estratégica colombiana-brasileira?

A normalização das relações diplomáticas —e paulatinamente as comerciais— com a Venezuela e o Equador beneficia inevitavelmente um aprofundamento das relações múltiplas com o Brasil. Essa mesma moderação da diplomacia da segurança correspondeu com o fim da administração Lula, que declarou que nenhum lema justifica o terrorismo, comprometendo-se a apoiar o governo colombiano, mas também a não intervir em gestões de paz ou de segurança interna sem o aval da administração Santos. Nesse mesmo espírito de convergência, foram assinados oito acordos para intensificar a cooperação bilateral.

O primeiro busca gerar desenvolvimento e intercâmbio social na fronteira Letícia-Tabatinga, facilitando vistos de residência, estudo e trabalho. O segundo busca melhorar a cooperação policial em termos de investigação, capacitação e intercâmbio de informação criminalística, antidrogas e de tráfico de substâncias ilícitas e, inclusive, a promoção de algumas operações conjuntas. O terceiro motivará a investigação científica e acadêmica entre a Colciencias e a Capes do Ministério da Educação do Brasil. O quarto oferece assistência técnica do Brasil ao cultivo e transformação nacional

do cacau e da borracha. O quinto pretende ampliar e melhorar a oferta educativa em Letícia a cargo do Senac e do Senai do Brasil.

Além disso, o sexto oferece desenvolvimento comum de fronteiras, financiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF) ao Estado do Amazonas no Brasil e aos Departamentos de Amazonas, Vaupés e Guainía na Colômbia, para propiciar infraestrutura, emprego e proteção ao meio ambiente. O sétimo vinculará o programa brasileiro "KC 390", aproximando os Ministérios da Defesa, e buscará a capacitação colombiana dentro de um programa local de construção e produção industrial de uma aeronave de múltiplos propósitos, com esse mesmo código, com vistas à aquisição de 12 dessas aeronaves pela Colômbia, e eventualmente, a geração de uma associação industrial para sua produção. O oitavo acordo toca no tema dos biocombustíveis, delineando a cooperação técnica para sua produção e uso com vistas à promoção comum do mercado internacional desta fonte de energia alternativa.[19]

As boas perspectivas para as relações bilaterais, com repercussões regionais positivas, são altas desde então. Além disso, tanto a Presidenta, Dilma Rousseff, como seu Ministro de Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, são considerados, na região, mais pragmáticos e menos ideológicos do que seus antecessores. Do mesmo modo, partir do impulso do Brasil para o MERCOSUL, ao pretender que se converta em um organismo mais aberto a todos os países da região para dinamizar a integração econômica sul-americana depois de um lapso de estancamento, a Colômbia obtém uma oportunidade estratégica para começar a negociar sua entrada como membro permanente.

[19] Pastrana, E. (2010, septiembre 6). Colombia y Brasil frente al reto de construir una asociação estratégica. *Semana.com.* http://www.semana.com/noticias-opinion/colombia-brasil-frente-reto-construir-asociacion-estrategica/144136.aspx. Acessado em 10 de abril de 2011.

A partir dessa perspectiva, a Colômbia pode aproveitar o clima de opinião favorável na região e no interior do governo brasileiro na era Rousseff em relação à administração Santos para começar a gestão política. No entanto, deverá contemplar as implicações normativas e programar os ajustes técnicos que o estado formal de membro exige, considerando tempos de aplicação e os custos da adesão (Ramírez, 2011b: 83).

Ainda assim, o governo Santos pode encontrar no Brasil e no MERCOSUL duas portas para exercer uma liderança andina, conservando seu bom perfil diante dos Estados Unidos, dado que já vem se dando conta que a contenção que o Brasil representa para o poder hegemônico não comporta uma ruptura com respeito a este, nem um distanciamento. Isto se deduz do alto índice de investimentos norte-americanos neste país e da assinatura de acordos bilaterais que aprofundam a cooperação (Varas, 2008: 3), como no caso dos biocombustíveis e do acordo militar.

Para resguardar a aproximação com o Brasil, sem que seu mercado se constitua em uma "ameaça", pode ser crucial a transferência tecnológica e de saberes para encontrar pontos de equilíbrio e nichos de complementaridade e inovação. A este respeito, o setor agroindustrial colombiano vê com muito bons olhos o intercâmbio de modelos e experiências de maximização e sustentabilidade do uso da terra como os do Brasil. Em termos estratégicos, hoje se fala da ampliação e administração da terra fértil como recurso de poder no sistema internacional, considerando a crise alimentar global. Por outro lado, levando em conta o incremento mundial nos preços dos alimentos e matérias primas e a crescente demanda por parte de mercados de consumo básico tão grandes como os da China, da Índia e do próprio Brasil.

A segurança energética é atualmente uma inquietação bilateral convergente diante do desabastecimento global e da volatili-

dade dos preços no mercado petrolífero em meio às crises políticas no Magreb e no Oriente Próximo. O Brasil e a Colômbia tentam se posicionar entre os primeiros ofertantes mundiais de biocombustíveis, e buscam mecanismos para desenvolver conjuntamente este setor, tanto para a manutenção do mercado doméstico, como para a consolidação externa. O desejo de integração energética com o Brasil dentro de acordos bilaterais ou múltiplos é uma constante na agenda externa colombiana, incluindo fontes tradicionais como o petróleo, o carvão, a eletricidade e o gás.

Em matéria de investimentos, o capital brasileiro foi fortemente atraído para o país, e o governo colombiano vem desenvolvendo espaços para criar confiança e mesas de negociação com esse país. A entrada impetuosa do empresário colombiano-brasileiro Germán Efromovich e seu grupo Synergy (Avianca), em 2004, tem estimulado outras tantas empresas. Neste contexto, destacam-se a Votorantim, a Sandvik, a Petrobrás e a Gerdau,[20] demonstrando o crescente interesse dos investidores do país vizinho nos setores de energia (carvão e petróleo), mineração, manufaturas e metalurgia. Recentemente, fala-se na entrada do magnata brasileiro Eike Batista (oitavo multimilionário mundial) e da Aux Canada no campo da exploração nacional de ouro, prata e cobre.[21]

O Brasil foi um promotor e mediador permanente das relações andinas e do papel central da Colômbia na integração sul-americana devido a seu renovado interesse na UNASUL. Tendo ganhado o voto de confiança do Brasil e da coletividade sul-americana para exercer, por um ano, na figura da ex-chanceler colombiana, María Emma Mejía, a Secretaria Geral do organismo, e retornando a uma ótica multipolar das relações internacionais, a Colômbia terá a oportunidade de, em meio das diferenças, liderar a integração e negociar a coesão política junto ao Brasil. Com a entrada em vigor do Tratado Constitutivo e a paulatina posta em marcha das Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança (MFCS), o governo colombiano deixará de queixar-se da "falta de dentes" da estrutura regional para ser o motor do cumprimento dos compromissos e da consolidação de valores comuns como a transparência, o civilismo e a multilateralidade.[22]

Mais do que encabeçar as "boas relações", a Colômbia tem a oportunidade de integrar problemas comuns em defesa, segurança e desenvolvimento, desde a negociação democrática e a empatia, saindo de um ponto de vista centrado em si mesma e inclusive inserindo suas preocupações nacionais em marcos de diálogo coletivo e de reciprocidade. O Brasil pode contribuir para a promoção dos interesses em segurança e cooperação da Colômbia, mostrando-se como um aliado fundamental no MERCOSUL, na UNASUL e no CDS, dentro de um marco pluralista e livre de radicalismos ideológicos.

Neste sentido, destaca-se a adesão, por parte da Colômbia, ao Acordo Marco sobre Cooperação em matéria de Segurança Regional entre os Estados do MERCOSUL e os Estados Associados. Tal acordo busca a cooperação e assistência recíproca para prevenir e atacar as atividades ilícitas como o narcotráfico, o terrorismo, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas e explosivos, o tráfico de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais, além de vinculá-lo ao Sistema de Intercâm-

[20] *Periódico Portafolio.* http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-4121580. Acessado em 4 de abril de 2011.

[21] *El Tiempo.* http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9019425.html. Acessado em 4 de abril de 2011.

[22] Pastrana, E. (2011, marzo 16). Colombia a la cabeza de UNASUR: adiós a la "patria boba" del aislacionismo. *Semana.com.* http://www.semana.com/opinion/colombia-cabeza-unasur-adios-patria-boba-del-aislacionismo/153431-3.aspx. Acessado em 4 de abril de 2011.

bio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME). O pragmatismo da política externa brasileira pode ser chave para o tratamento pausado e calculado de pontos de conflito entre os governos andinos, ademais de seu papel como promotor da segurança regional desde a cooperação diplomática, militar, policial e tecnológica (Grabendorff, 2010: 167-169).

A proteção e o desenvolvimento fronteiriço entre ambos os países também vem recebendo novas forças com a reativação da Comissão de Vizinhança e Integração Colômbia-Brasil em sua XIII versão para a sustentabilidade, vigilância e integração da Amazônia, além de situar transversalmente o apoio às comunidades endógenas e à cooperação técnica e científica para o uso e conservação dos recursos disponíveis. A segurança e a sustentabilidade da Amazônia sempre foi um ponto de encontro com potencial de integração bilateral e regional. Neste sentido, continua sendo essencial a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que em 2010 foi relançada com propostas de atualização, expressando o desejo de construir uma agenda estratégica e a busca de recursos financeiros, com grande relevância para as reuniões do grupo de trabalho *ad-hoc* em encontros tanto em Bogotá como em Brasília.

Além do comércio, a segurança fronteiriça é uma chave de integração bilateral e ambos os países reconhecem fatores de risco comum, como o narcotráfico e o tráfico de armas. Em que pese certa margem de desconfiança por parte da administração Uribe sobre a afinidade ideológica Lula-Chávez, o Brasil demonstrou incessantemente sua recusa às FARC e sua capacidade de ação na fronteira para evitar o transbordamento dos efeitos do conflito colombiano, ainda que apoie as iniciativas de resolução pacífica.

Igualmente, o Brasil tem interesse em dar assistência técnica e capacitação militar e policial regional. Isto vem tomando forma mediante o Acordo Tripartite de cooperação contra o narcotráfico e o crime transfronteiriço entre a Colômbia, o Brasil e o Peru, que foi adotado na era dos ministros de Defesa Silva e Jobim, em 2010; e das compras dos quatorze aviões Tucano EMB-312 e dos vinte e cinco aviões Super Tucano EMB-314 (Bromley e Guevara, 2009: 170).

A segurança regional e global é um setor que pode gerar tanto controvérsias bilaterais como acertos de convergência, sobretudo no momento em que ambos os países compartilham assentos temporários no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em que pese o Brasil apoiar a representação colombiana, desde já se reflete a distância ideológica em um caso específico como as votações para a intervenção militar da comunidade internacional na Líbia, contra o regime ditatorial de Muamar el Gadafi. A abstenção do Brasil, ao considerar que as operações em curso iriam além da zona de exclusão aérea solicitada pela Liga Árabe, contrastou com a votação a favor por parte da Colômbia, que se situou com a opinião majoritária (10 a favor e 5 abstenções).

O dito até aqui reflete não somente uma realidade estrutural de poder que dá ao Brasil uma maior autonomia em suas posturas internacionais, mas também uma fissura profunda nas concepções de segurança global e de mecanismos de intervenção legítima entre ambos os países latino-americanos. A Colômbia e o Brasil têm uma grande oportunidade de promover conjuntamente ali os direitos humanos, o civilismo internacional, o multilateralismo e o respeito irrestrito pelo direito internacional e a solução pacífica dos conflitos.

Não obstante, a Colômbia ainda não parece convencida da necessidade de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU para o Brasil ou para qualquer país sul-americano —dado que os Estados Unidos tampouco o respalda— e resta

muito caminho a percorrer em termos da segurança do próprio continente e do papel integrador do Brasil neste setor.

Conclusões

Em contraste com seu antecessor, o atual presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, promoveu uma reviravolta na ação externa de seu governo, na qual se esboçam os contornos de uma nova orientação da política externa, cujo objetivo estratégico aponta para uma diversificação geográfica e temática. Este novo cenário beneficia poderosamente as relações com o Brasil e a América do Sul, sem anular a estabilidade nas relações "especiais" que se buscam com os Estados Unidos.

O retorno ao multilateralismo dentro de um marco de ação pragmático tem permitido ao governo colombiano não somente receber uma resposta positiva por parte do Equador e da Venezuela a seus interesses de segurança, como também o aproximou do Brasil dentro de um entendimento simétrico de cooperação. Isso contribui para o tratamento coordenado de problemas comuns como o narcotráfico e a delinquência dentro de arranjos exclusivamente regionais.

A perspectiva colombiana frente ao papel de liderança comercial, política e de segurança do Brasil na região foi mudando gradualmente, de modo que a contenção política e comercial que este país exerce diante dos Estados Unidos não busca substituir sua hegemonia global nem converter-se em outro foco de interdependência desigual na América do Sul, mas adequar espaços de governança negociada, onde se construam regras mais equitativas e transparentes.

Na era Uribe-Lula, foi paulatinamente se modificando a percepção de que o Brasil era opositor ao livre mercado, à segurança colombiana e ao alinhamento colombiano-norte-americano. Esta mudança de percepção é atribuível ao bom ânimo que a administração Lula sempre demonstrou para mediar as controvérsias bilaterais com a Venezuela e para participar nas deliberações por parte das FARC, oferecendo inclusive seus serviços em um eventual processo de paz, mas respeitando a soberania nacional. Igualmente, relaciona-se com o aumento dos investimentos brasileiros na Colômbia e na intensificação gradual do intercâmbio comercial binacional. Em geral, a Colômbia e o Brasil vêm assinando uma série de acordos de cooperação multitemática e de integração amazônica, intensificando o bilateralismo comercial, de investimento e de segurança fronteiriça.

O momento para aprofundar as relações com o Brasil e para dar-lhes uma forma que produza repercussões regionais positivas em favor da integração regional é altamente propício na atualidade. A Colômbia e o Brasil estão compartilhando espaços comuns de liderança favorecidos pela assunção da Secretaria Geral de UNASUL por parte da Colômbia e o encontro de ambos os países sul-americanos no Conselho de Segurança da ONU como membros não permanentes.

O Brasil é um sócio potencial —centrado ideologicamente— e o governo de Santos parece situar-se igualmente no centro devido ao reformismo, que impulsiona as elites depois de quase quatro anos de isolamento regional. O Brasil pode contribuir para situar, no eixo da agenda sul-americana, as principais preocupações colombianas, enquadrando-as em um marco civilista, pluralista e de negociação.

Referências bibliográficas

Alkerman, S. (2009). Luchas conjuntas de Países Emergentes en torno a las Políticas Agrícolas en la OMC: Seguridad Alimentaria, Estrategias de Desarrollo y de Inserción Internacional. Annual meeting of the ISA —ABRI Joint International Meeting. Rio de Janeiro: Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p381262_index.html.

Ayuso, A. (2010). La hora de Santos: ¿Un nuevo encaje internacional para Colombia? España: Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB). Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/la_hora_de_santos_un_nuevo_encaje_internacional_para_colombia.

Bonilla, A; Cepik, M. (2004). Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. Em Cepik, M. y Ramírez, S (Editores). Agenda de Seguridad Andino-Brasileña, primeras aproximaciones. Bogotá: FESCOL-IEPRI-UFRGS, 37-94.

Bromley, M.; Guevara, I. (2009). Arms modernization in Latin America.Em Andrew T. H. Tan (Editor) The Global Arms Trade: A Handbook. Routledge,166-177.

Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? Em Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 273-307.

Cepeda, J.; Sánchez, F. (2010). Desafíos y propuestas para la política exterior colombiana en el siglo XXI. Em Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía (Editores). Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 452- 463.

Clavijo, S. (2011). Brasil y Colombia: ¿Divergencias en crecimiento histórico? Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://anif.co/.

Duarte, R.; Trindade, M. (2010). Security issues during Lula`s administration: from the reactive to the assertive approach. Revista Brasileira de Política Internacional: 53, 91-114.

Echandía, C.; Bechara, E.; Cabrera, I. (2010). Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe. Em Mathieu, H. y Niño,

C. (Editores). Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, anuario 2010. Bogotá: FESCOL, 136-172.

García, R. (2010). Nueva política exterior: de la degradación diplomática a la búsqueda de intereses comunes. Revista La Ciudad. Agosto, 30. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.revistalaciudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=571:nueva-politica-exterior-de-la-degradacion-diplomatica-a-la-busqueda-de-intereses comunes&catid=39:cronica&Itemid=62.

Grabendorff, W. (2010). Brasil de coloso a potencia regional. Nueva Sociedad: 226, 158-171.

Leite, I.; Montez, M. (2007). O Governo Uribe: Militarização, Procesos de Paz e politica Externa. Em Soares, M. y Vasconcelos, M. (Organizadores). A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 175-206.

Londoño, J. (2011). Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar? Em Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 235-272.

Márquez, M. (2010). Algunas estrategias para reconstruir las relaciones con Venezuela. Em Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 465- 479.

Moreano, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. Iconos: 24, 161-170.

Novoa, A. (2010). Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas. Agencia Latinoamericana de Información ALAI. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://alainet.org/active/40992&lang=es.

Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿Profundización o estancamiento? Em Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 201-234.

______ (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. Comentario Internacional, 52-61.

_____ (2009). La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina: ¿Una etiqueta falsa? Em Tremolada E. (Editor). De Viena a Lima: ¿Afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe? Pretextos 37. Bogotá: Universidad Externando de Colombia, 49-74.

_____ (2008). El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas incumplidas. FESCOL. Policy Paper Núm. 32. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.fescol.org.co.

_____; Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? Em Pastrana, E.; Wieland, C. y Vargas, J. (Editores). Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad. Bogotá: Editorial Javeriana y KAS, 221-264.

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa de Colombia (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf.

Pulecio, J. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. Colombia Internacional: 61, 12-32. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://colombiainternacional.uniandes.edu.co.

Quesada, J. (2009). El puzzle de seguridad latinoamericano a principios del siglo XXI. Cap.1: Los procesos de integración regional. Documentos CIDOB, N.28, fevereiro, 11-39. España, Barcelona. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.cidob.org.

Ramírez, S. (2011a). América Latina y el Caribe: Diferenciación y Acercamiento. Em Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 125- 144.

_____ (2011b). El giro de la política exterior colombiana. Nueva Sociedad: 231, 79-95.

_____ (2010). Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones. Em Ramos, F. y otros (Editores). Hugo Chávez: una década en el poder. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario-CEPI, 527- 563.

_____ (2008). Acercamientos y distanciamientos suramericanos. FESCOL. Policy Paper: 35. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.fescol.org.co.

_____ (2004). Colombia y sus vecinos. Nueva Sociedad 192, 144-156.

Ruíz, J. (2010). Del "salto estratégico" a la "prosperidad democrática". Em Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 180-181. Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.resdal.org/.

Tarapués, D. (2008). Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico. Em Pastrana, E.; Wieland, C. y Vargas, J. (Editores). Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad. Bogotá: Editorial Javeriana y KAS, 137- 173.

Ugarte J. (2010). El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos. Em Mathieu, H. y Niño, C. (Editores). Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Anuario 2010. FESCOL: 25-42.

Vieira, E. (2010). Los desafíos para la integración de Colombia en el sistema internacional. Em Pastrana, E; Jost, S. e Márquez, Martha Lucía (Editores), Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 55-68.

Vigevani, T.; Ramanzini, H. Jr. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de integración. Nueva Sociedad: 219, 76-96.

Varas, A. (2008). Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía. Comentario. España, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Acessado em 4 de abril de 2011. Disponível em: http://www.fride.org.

Capítulo III

As relações do Brasil com a Venezuela: da desconfiança à aliança estratégica

Edmundo González Urrutia

I. O Brasil a partir da perspectiva venezuelana

1. Da "Doutrina Betancourt" ao pluralismo ideológico de Caldera

Por muitos anos, o Brasil foi, para a Venezuela um "vizinho ausente". A imensa barreira física e geográfica da infranqueável selva amazônica era não só uma muralha que os mantinha social, econômica e culturalmente distantes, de costas um para o outro, mas as diferenças políticas entre ambos os países aprofundaram esse vazio apesar da vizinhança.

Nos setores políticos, acadêmicos, econômicos, burocráticos e militares venezuelanos —e talvez em alguns setores ainda persistam esses receios— viam-se com suspeita as pretensões ex-

pansionistas que o "gigante do sul" inspirava. Pouco importava, então, que a Venezuela fosse, até meados dos anos 60, um importante fornecedor de petróleo, o que colocava o Brasil como o segundo mercado de nossas exportações de óleo cru.

Os regimes militares que se instauraram no Brasil a partir de 1964 forçaram, por um tempo, a ruptura das relações diplomáticas devido à aplicação da chamada "Doutrina Betancourt", que promovia um cerco aos governos autoritários e ditatoriais. Assim, durante os governos de Rómulo Betancourt e de Raúl Leoni, as relações diplomáticas foram interrompidas. Todavia, no plano político, a solidariedade com as instituições democráticas da sociedade civil se manteve, e o discurso oficial refletiu essa postura.

Com o governo de Rafael Caldera, em 1969, inicia-se uma importante reviravolta nas relações bilaterais, com a aproximação política, econômica e diplomática. Foi durante esta administração que o desenvolvimento fronteiriço do sul do país se tornou uma política prioritária do governo, cristalizada na construção da conexão terrestre entre Santa Elena de Uairén e Boa Vista.

Os altos e baixos na aplicação da doutrina Betancourt levaram Carlos Andrés Pérez a desenvolver, em 1977, uma aproximação cautelosa com o Brasil, a qual não impediu que ele se convertesse no primeiro presidente venezuelano a visitar esse país, e estimulasse a assinatura de importantes acordos bilaterais. Contudo, as reservas relativas à proposta do Tratado de Cooperação Amazônica, e a visão de uma ambição expansionista com a qual a política externa brasileira ainda se associava, não chegavam a desanuviar completamente o curso das relações diplomáticas entre ambos os países.

Pouco tempo depois, seu sucessor, Luis Herrera Campins, propicia uma relação especial, caracterizada por um diálogo privilegiado entre seus chanceleres. Esta vinculação foi reforçada com a ativa participação do Brasil nos mecanismos para a busca da paz durante a crise centro-americana, por meio do chamado Grupo de Apoio ao Processo de Contadora.

2. A volta à legalidade democrática no Brasil

Em meados dos anos oitenta, com a volta à legalidade democrática no Brasil, as relações adquiriram novo ímpeto. O presidente Sarney visita a Venezuela, e os níveis de cooperação alcançam um alto grau de maturidade e dinamismo que se prolongará por vários anos.

A década de noventa situa as relações bilaterais em um de seus melhores momentos, respondendo, assim, a interesses convergentes dos países vizinhos. Os encontros presidenciais tornaram-se cada vez mais frequentes, e a agenda comum se expandiu a temas ecológicos, meio ambiente e segurança das fronteiras, para citar alguns. Em meados desses anos, o segundo governo do presidente Caldera estabelece uma relação privilegiada com o Brasil, inicialmente com o Presidente Itamar Franco e, mais tarde, com o Presidente Fernando Henrique Cardoso que, em termos geoestratégicos, era percebida como uma maneira de equilibrar as relações com a Colômbia. O dinamismo desta etapa coloca o tema da cooperação energética como um de seus eixos centrais. As exportações venezuelanas de petróleo se quintuplicam, e florescem os projetos de interconexão elétrica, infraestrutura etc.

Foi nesses anos que, a convite do Presidente Cardoso, o governo da Venezuela deu os primeiros passos para uma aproximação com o MERCOSUL. Entretanto, para diversos especialistas venezuelanos, a associação da Venezuela a este mecanismo era vista como inconveniente em termos econômicos. Além disso,

prevalecia, nos níveis técnicos da administração, a opinião de que toda vinculação com o MERCOSUL devia ser feita em bloco com os associados da Comunidade Andina. Outro impedimento foi a complexidade na harmonização de preferências alfandegárias. Não é menos certo que houve reações de alguns setores políticos venezuelanos que consideraram exagerada a atenção outorgada às políticas com nosso vizinho do sul.

Por sua parte, o empresariado venezuelano insistia no perigo que a abertura às economias da Argentina e do Brasil representava, levando em conta especialmente a assimetria entre o parque industrial venezuelano e o destes países. Finalmente, devemos observar que, historicamente, a conduta do empresariado a respeito dos mecanismos de integração tem sido de cautela. Assim aconteceu, nos anos setenta, quando foi proposta nossa entrada ao Pacto Andino.

3. O Brasil no plano geopolítico da revolução bolivariana

Logo após o triunfo eleitoral de Hugo Chávez, perfilaram-se as primeiras manifestações do que, pouco tempo mais tarde, seria uma estratégia bem definida para a conformação de uma aliança com o governo brasileiro. Tal estratégia estava inscrita no marco de uma estreita relação pessoal e em coincidências ideológicas com o presidente Lula, e marcarão oito anos de uma sociedade inédita nas relações bilaterais. Com efeito, ambos os dirigentes já haviam se encontrado nas reuniões do Foro de São Paulo.

Da perspectiva oficialista, as conclusões do Taller de Alto Nivel, de novembro de 2004, quando se delineou o Novo Mapa Estratégico da revolução bolivariana, situam o Brasil no contexto de dois eixos contrapostos: o de Caracas, Brasília e Buenos Aires, que o

governo denomina eixo Orenoco-Rio da Prata e que é suscetível às ameaças do "Império Norte-americano", e outro, composto por Bogotá, Quito, Lima e Santiago do Chile, chamado de eixo monrroísta.

Esta aproximação teria como primeira manifestação a inserção da Venezuela no MERCOSUL, ainda que, para dizer a verdade, neste caso se tratava de dar continuidade a uma política começada no governo anterior. A aposta no MERCOSUL, estimulada pelo governo de Hugo Chávez, respondia, segundo analistas locais, a uma jogada política calculada, orientada a recompor o tabuleiro geoestratégico sul-americano, no marco do debate ideológico que tem dominado a política externa venezuelana e o confronto com os Estados Unidos. Tal estratégia contou com um aliado próximo, o presidente Lula, que respaldou com grande simpatia esta iniciativa.

Já no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 2001-2007, no capítulo referente ao Equilíbrio Internacional, o governo de Chávez propunha: a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL; a integração política como uma opção estratégica e a inserção da PDVSA no norte do Brasil. Propunha-se também a promoção de um novo regime de segurança hemisférica e, neste contexto, o desenvolvimento de iniciativas com países vizinhos encaminhadas à construção de um marco estável de segurança e cooperação.

No segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, chamado Plano Socialista Simón Bolívar, 2007-2013, se assinala que a Venezuela avança em direção a uma nova etapa da geopolítica mundial, na busca de objetivos de maior liderança mundial. Para alcançar esses objetivos, colocam-se as potencialidades energéticas do país como base para a conformação de alianças estratégicas que, como no caso do Brasil, incluiu a refinaria Abreu de Lima, projeto emblemático de sua visão de expansão continental, o qual, como muitas outras iniciativas, não chegou a se materializar.

II. A Era Lula

1. A sinergia Chávez-Lula

Para não poucos venezuelanos, os oito anos de Lula bem poderiam ser denominados a "Era Lula", em termos do que foi uma condução política acertada, a qual lidou com tino e sensatez com as variáveis macroeconômicas que garantiram às suas políticas não só sustentabilidade, mas que se traduziram em um período de crescimento real da produção e da renda per capita. Também se observa que governou com amplitude e sensatez, incorporando a agenda social como um elemento chave de suas políticas públicas, o qual permitiu uma importante redução da pobreza (que caiu de 46% da população, em 1990, a 26% em 2008) e a incorporação de 30 milhões de pobres à classe média. Em suma, um estadista bem-sucedido que esteve muito longe de aplicar medidas radicais; que converteu a empresa privada nacional em instrumento para a promoção do desenvolvimento, que fez da Petrobrás um empório petroleiro e levou a economia a desfrutar das melhores avaliações.

Na verdade, não são dados menores: o crescimento do PIB do país —8,9%— tem índices tão altos como os da China; é o maior receptor de investimentos estrangeiros, as finanças públicas são equilibradas, a inflação está sob controle, a dívida externa na ordem de 4% do PIB e conta com 200.000 milhões de dólares de reservas internacionais. Tudo isso foi alcançado sem diatribes nem confrontações.

A figura de Lula sempre foi considerada pelo setor oficial venezuelano como uma opção sob cuja liderança seriam empreendidas iniciativas diplomáticas no âmbito regional, reforçando, assim, as percepções sobre sua condição de líder natural da re-

gião. Iniciativas como a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano se revelam como duas estratégias brasileiras bem-sucedidas que colocam o país como um ator chave nos espaços sul-americanos, sem deixar de suscitar inquietudes entre setores da opinião pública venezuelana. Essa qualidade também levou Lula a cumprir o papel de mediador em alguns dos conflitos que afetavam a Venezuela, tais como a crise política de 2004 e a mediação proposta por ele para intervir nos crescentes enfrentamentos com os Estados Unidos, e no conflito com a Colômbia, após o incidente da captura, na Venezuela, do chamado chanceler das FARC, Rodrigo Granda.

2. Debilidades e contradições de uma política exterior

Para além dos êxitos econômicos e da liderança política de Lula, alguns analistas reconhecidos na Venezuela consideram sua política exterior, nem sempre assertiva e em algumas ocasiões ideologizada, como uma de suas debilidades, opinando inclusive que isto levou a apresentá-lo como "gestor dos interesses quase imperiais de seu poderoso país".[1] É inquestionável que o presidente de um país de peso mundial se comporta como tal na cena internacional. O ponto é que o abuso da ideologização certamente causa receio em setores democráticos do país.

Nesta ordem, não poucos venezuelanos recordam com estupor declarações de Lula segundo as quais: "Chávez é o melhor presidente que a Venezuela teve em 100 anos". Esta frase foi perspicazmente comentada por Simón Alberto Consalvi, político, intelectual, respeitado ex-chanceler venezuelano e editor do principal

[1] Teodoro Petkoff (2010a). *Tal Cual*, 2 de novembro de 2010.

jornal diário do país,[2] que afirmou: "é, por acaso, o melhor porque fez o que Lula deixou de fazer no Brasil? Ou por que o que fez nos converte em dependentes de suas exportações, de seu patrocínio, sempre sutil, sempre sedutor?"

A mais crua destas críticas o apontam como bom para seu povo, mas muito mau vizinho para os amantes da liberdade,[3] com uma longa lista de contradições, duplicidade e inconsistências em matéria de política externa, entre as quais se destacam seus vínculos e apoio a governos autoritários, deslegitimados e violadores dos direitos humanos, como os do Irã e Cuba.

Nessa mesma ordem, questiona-se também o silêncio cúmplice e tolerante com Hugo Chávez, cujo respaldo incondicional contribuiu para dar-lhe maior legitimidade internacional. Ao longo de seus anos de governo, e com muita astúcia, o presidente Lula cortejava e elogiava Chávez, o que era percebido com desgosto por importantes setores da sociedade civil venezuelana.

Contudo, não foi apenas seu estreito vínculo com Chávez o que despertou receios entre os venezuelanos, mas, por exemplo, a calorosa recepção que dispensou, em Brasília, ao ditador iraniano Mahmoud Ahmadinejad e a defesa que fez de seu programa nuclear em momentos em que o Irã recebia a condenação da comunidade internacional.

Por outro lado, a ostensiva identificação de Lula com o regime Castro era outro fator irritante para setores da sociedade venezuelana. Sua resistência a se reunir com os grupos dissidentes do castrismo; as infelizes declarações sobre a greve de fome de alguns líderes opositores e certas afirmações que fez sobre os protestos dos prisioneiros políticos cubanos, comparando-os com os

[2] SAC Lula contra Lula. *El Nacional* 25 de maio de 2008.

[3] Moisés Naím (2010a). Lula: lo bueno, lo malo y lo feo. *Jornal El País,* Espanha, 9 de maio de 2010.

delinquentes comuns do Brasil, revelavam a marca de suas orientações ideológicas em oposição ao pragmatismo que costumava exibir em outros temas de política mundial.

Uma das críticas mais duras sobre a atitude complacente de Lula a respeito de Cuba foi a de Teodoro Petkoff —uma das figuras políticas mais lúcidas e autorizadas da esquerda venezuelana—, que criticou o que foi dito por Lula ao comparar os prisioneiros políticos cubanos aos delinquentes comuns nas prisões do Brasil, o que Petkoff define como uma "canalhice imperdoável, que me faz perder todo o respeito por ele".[4]

Às vezes, é difícil entender como dois dirigentes com estratégias internacionais distintas puderam selar, por oito anos, uma associação tão sólida como a que Lula e Chávez construíram. Para o intelectual venezuelano Moisés Naím, ex-editor da Revista Foreign Policy:

> Enquanto o venezuelano espanta os investidores, o brasileiro os seduz. Enquanto Chávez se dedica às FARC, a exportar a revolução bolivariana e a chamar Ângela Merkel de nazista, Lula se ocupa em promover as empresas brasileiras no mundo e a passar o fim de semana com George W. Bush em Camp David, persuadindo-o a ajudá-lo com suas exportações de etanol. Enquanto a produção de petróleo da Venezuela caiu por falta de investimentos, e a PDVSA, a empresa de petróleo venezuelana, é utilizada para importar frangos e exportar para a Argentina malas cheias de dólares em jatinhos privados, sua equivalente brasileira, a Petrobrás, consegue, graças a seus investimentos em tecnologia, descobrir uma das jazidas petrolíferas mais importantes dos últimos tempos. Enquanto Lula consegue que empresas brasileiras obtenham suculentos contratos na Venezuela, Chávez compra dois bilhões de dólares em armas russas. Enquanto Lula estreita laços com empresários nas reuniões de Davos, Chávez estreita laços com a Bielorrússia, Irã e Cuba (2009a).

[4] Teodoro Petkoff (2010b). *Tal Cual,* 15 de março de 2010.

Esta citação expõe claramente a visão que possuem setores da sociedade venezuelana em relação às diferentes posições de ambos governantes.

O certo é que Lula desenvolveu uma política internacional de maior perfil e exposição pública; emergiu na cena regional em momentos de mudanças e de surgimento de vários governos "progressistas", e que tais afinidades ideológicas e a percepção da liderança natural do Brasil contribuíram para que cumprisse um papel de crescente liderança regional.

Esse ativismo no plano internacional se traduziu em várias iniciativas concretas vinculadas à Venezuela, que vão desde a participação na crise política de 2004, quando se constituiu o Grupo de Países Amigos na busca de uma saída que assegurasse a estabilidade política na Venezuela, na qual a intervenção brasileira mobilizou um grupo de países para conter as pressões sobre o governo de Chávez, até as gestões para impulsionar a entrada da Venezuela no MERCOSUL. Nestas e em muitas outras gestões, cumpriu papel destacado Marco Aurélio Garcia, influente assessor de Lula em matéria internacional, que não ocultava suas simpatias pelo governo da Venezuela e, em mais de uma oportunidade, se permitiu fazer comentários subjetivos, enviesados e com claras coincidências ideológicas com o oficialismo, razão pela qual era visto com receio por setores da oposição. "Engana-se quem pensa que Chávez e o 'chavismo' são um fenômeno transitório. São fenômenos profundos na sociedade venezuelana," afirmou Garcia em uma oportunidade.

Outro episódio que jogou sombra sobre a imagem de Lula foi o papel assumido pela diplomacia brasileira durante a crise político-institucional de Honduras. A administração brasileira desconheceu o governo de Micheletti; insistiu que Zelaya tinha sido deposto por um golpe de estado; manteve, em todo momento, que tal situação era inaceitável e que a solução da crise passava pela volta do mandatário ao cargo. Paralelamente, solicitou uma reunião do Conselho de Segurança da ONU, exigiu diante da Assembleia Geral desse organismo o restabelecimento de Zelaya, e manteve um papel ativo nos foros regionais como a UNASUL e a OEA. Essa mesma posição se conservou, mesmo depois da realização de eleições presidenciais, com o não reconhecimento, pelo Brasil, das autoridades eleitas.

Há quem sustente que, na realidade, o presidente Lula teria preferido assumir outro papel nesta crise, ao invés de se ver envolvido em incidentes nos quais assumiu mais riscos do que benefícios. Com efeito, não era precisamente Honduras o país que a diplomacia brasileira teria escolhido para elevar o perfil de sua atuação internacional. Tampouco é comum o abandono de sua tradicional atitude de equilíbrio, cautelosa para não se imiscuir nos assuntos internos de outros Estados, e ainda menos em uma zona onde não existem interesses estratégicos essenciais. Assim se percebeu a partir de declarações de um porta-voz oficial que afirmou que "Brasil foi empurrado, um pouco contra sua vontade, ao centro dessa crise".[5]

III. A aliança estratégica com o Brasil

1. Amizade e coincidência ideológica

O triunfo do presidente Chávez no referendo de 2004 deu um impulso decisivo a seus propósitos de provocar transformações geopolíticas e desempenhar um papel-chave na cena internacional. Apoiado em ingentes recursos financeiros, desenvolveu uma estratégia internacional de alto perfil político que deu substância a várias

[5] Marcelo Baumbach, rtve.es, 19 de fevereiro de 2010.

das iniciativas "em um marco de integração continental radicalmente político, a ALBA, e de uma plêiade de consórcios interestatais, nos quais a Venezuela se reservou a voz dominante: PetroSul, PetroCaribe, PetroAndina, TeleSul, Banco do Sul e o Grande Gasoduto do Sul", para citar apenas os mais importantes. Todas estas iniciativas deveriam articular a "bolivarianização do hemisfério".[6]

A alta dos preços do petróleo, a retórica contra os Estados Unidos e a solidariedade com os movimentos revolucionários e antiglobalizantes do continente inscrevem-se dentro de sua visão de construtor de um mundo multipolar. Daí os constantes chamados ao eixo Caracas/Brasília/Buenos Aires à integração em seu sentido mais amplo. Este crescente protagonismo desafiante de Chávez, embora tenha cativado o entusiasmo da esquerda radical mundial, também despertou suspeitas entre alguns dirigentes que interpretaram essa presença notória de Chávez como uma concorrência à liderança natural do Brasil.

Chávez acolheu com entusiasmo a criação da UNASUL basicamente por ela se tratar de um foro sem a presença dos Estados Unidos, México e Canadá, o que está em sintonia com seu discurso radical. Entretanto, esta determinação conspira contra a realidade geopolítica natural com a qual a Venezuela estava identificada no passado, como país que também é caribenho, que tem interesses estratégicos em relação ao México, à América Central e, em geral, ao Caribe. Portanto, atribuir ao subcontinente a importância geopolítica que se lhe outorga através da UNASUL nos isola e debilita. A iniciativa de México, Colômbia, Peru e Chile de constituir a faixa do Pacífico aprofunda o debilitamento geopolítico da Venezuela. Agreguemos a isso a saída da Venezuela da CAN e teremos um cenário futuro de crescente isolamento.

---

[6] Roberto Ortiz de Zátare: *Biografía de Chávez,* Avizora.com.

2. Associação econômica privilegiada

Em 2005, os presidentes Lula e Chávez assinaram uma importante Declaração que viria a selar a "aliança estratégica" entre Brasília e Caracas. Trata-se de um documento amplo, no qual ambos os governantes se comprometem a desenvolver uma estratégia conjunta para, entre outras coisas: explorar a complementaridade econômica; coordenar iniciativas nos organismos internacionais hemisféricos; assegurar o respaldo, pela Venezuela, à aspiração do Brasil de ocupar um posto de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, o qual já havia recebido do governo anterior em finais dos anos noventa.

Tal aliança incluiu a assinatura de 15 acordos no campo da energia, do petróleo e gás, além de compromissos em uma ampla variedade de matérias como mineração, tributos, financiamento, indústria, agricultura, turismo, pesca, ciência e tecnologia, e cooperação militar.

O aprofundamento dos vínculos com o Brasil durante os dois governos de Lula se converteu em uma associação muito privilegiada, que se traduziu na conversão do Brasil em o terceiro fornecedor de produtos à Venezuela, depois dos Estados Unidos e da Colômbia. As exportações brasileiras à Venezuela se incrementaram em 858% desde a chegada de Chávez. Somente no ano de 2008, o saldo comercial foi favorável ao Brasil em US$4.600 milhões. Hoje em dia, o valor do mercado venezuelano representa para o Brasil cerca de US$7.000 milhões. Ao mesmo tempo, foi um período no qual floresceram os projetos desenvolvidos por empresas brasileiras, entre os quais figuram a construção da segunda ponte sobre o rio Orenoco e da linha 5 do metrô de Caracas, ambas a cargo da firma Odebrecht.

No desenvolvimento desta associação com Lula, privilegiaram-se projetos no âmbito energético como o gasoduto do sul;

a construção de refinarias e navios-tanques; a participação em projetos de exploração petroleira, planos de infraestrutura, construção de moradias, projetos siderúrgicos e agroindustriais.

Em suma, nos meios empresariais venezuelanos, insiste-se que, em 1995, a Venezuela mantinha uma balança comercial superavitária com o Brasil e que, com a entrada em vigor do Acordo de Complementação entre Brasil e Venezuela, e do ACE 59, no ano de 2004, a balança comercial se tornou deficitária para a Venezuela, mantendo uma tendência crescente a resultar em saldos médios deficitários ao redor dos quatro bilhões de dólares.

No entanto, no plano internacional, ambos os dirigentes transitavam em rotas estratégicas distintas. Enquanto Chávez colocava sua ênfase nas alianças que compartilhavam sua visão do chamado "Socialismo do século XXI" para enfrentar os Estados Unidos, Lula desenvolvia seu próprio projeto geopolítico, consolidando sócios que lhe permitiam agir como um ator influente na cena global, ao lado de países emergentes como a China, a Índia e a África do Sul, e a União Europeia.

Tratou-se de argumentar que, entre Lula e Chávez, existiu uma disputa pela liderança regional. Na realidade, o mandatário venezuelano alinhou-se em torno da proposta da ALBA para um grupo de países que ideologicamente se definem como partidários do "socialismo do século XXI" e que desenvolvem uma diplomacia de confronto, enquanto Lula consolidou sua liderança natural na região e ampliou sua influência dentro do G-20, nas negociações sobre o meio ambiente e nas reformas do sistema financeiro internacional.

A descoberta de importantes jazidas de petróleo no Brasil foi comentada com certa ironia por Chávez, que se referiu a uma eventual incorporação do Brasil à OPEP. A isso se agregam as decisões de abandonar o projeto do gasoduto do sul e, mais recentemente, as incertezas sobre a participação da Venezuela no projeto da refinaria Abreu de Lima.

Em outro plano, mas sempre no contexto energético, recordemos o conflito da empresa Petrobrás, em começos do governo de Evo Morales, em torno do tema do preço do gás. Neste caso, a sombra intervencionista de Chávez, por meio de altos funcionários da PDVSA que prestavam serviços de assessoria ao governo boliviano, sempre despertou inquietação em círculos brasileiros e foi interpretada como uma rivalidade entre ambos os governos.

No plano estritamente militar, destaca-se a disputa encoberta entre o Brasil e a Venezuela para ganhar projeção sobre a Bolívia, tradicionalmente na área de influência do primeiro, país com o qual o mandatário venezuelano tem forjado uma estreita associação através do presidente Evo Morales. Os anúncios de Chávez de intervir militarmente na Bolívia no caso de haver uma desestabilização do governo Morales, o financiamento direto para a construção de guarnições militares nas fronteiras e a realização de exercícios militares são algumas das manifestações que despertaram suspeitas entre observadores militares. Se agregarmos a isto as revelações de um alto militar boliviano acerca do financiamento que Evo Morales recebeu de Chávez para a derrubada do então presidente Sánchez de Losada, podemos inferir que as intenções de influência sobre esse país foram notórias.

Como nova potência petroleira, o Brasil não deixou de suscitar inquietação em círculos políticos e acadêmicos da Venezuela, que observam com preocupação a descoberta, ao longo do litoral, de poços com uma importante capacidade de produção que colocariam o Brasil em uma posição competitiva nos mercados da região. Ainda que as novas descobertas ainda estejam longe de ser operacionais e requeiram importantes investimentos, a deterioração crescente da PDVSA, a falta de investimentos, a in-

segurança jurídica e a má administração da empresa colocariam a Petrobrás em vantagens comparativas de monta.

3. Visões contrapostas e antagônicas

Um novo mapa geopolítico regional tende a se consolidar no espaço sul-americano em torno de novas lideranças e do surgimento de novas instâncias de integração. Nesse novo tabuleiro geopolítico, convergem duas visões contrapostas, com potenciais dimensões antagônicas: a visão geoestratégica, militarista, populista, confrontacional e ideologizada de Hugo Chávez, assumindo um crescente papel de protagonista com a construção de alianças intrarregionais (ALBA) e extrarregionais (Rússia, Irã, China), que utiliza o petróleo como ferramenta de suporte de suas políticas e um discurso ultrarradical e de ruptura com os Estados Unidos. Em contraposição, está o modelo de Lula, com uma visão multidimensional, reformista, que evita a confrontação, cuja diplomacia se move com equilíbrio, maior planejamento, discrição e eficácia, e que soube não só neutralizar o discurso do mandatário venezuelano, mas impor-se sistematicamente aos seus ambiciosos e desmedidos projetos personalistas.[7]

Citemos alguns exemplos: o Banco do Sul; a proposta de construir o gasoduto do sul desde a Venezuela até a Argentina através do Brasil; a grandiosa refinaria de Pernambuco que devia ser construída com capital dos dois países; a aspiração de conformar uma força armada sul-americana e uma Organização do Atlântico Sul similar à OTAN. Todas estas propostas foram se desvanecendo no tempo ou foram substituídas por iniciativas brasileiras como a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

---

[7] http://www.ceipaz.org/images/contenido/andresserbin.pdf. Andrés Serbín: *Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales*: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales. Anuário 2009-2010 CEIPAZ - Fundación Cultura de Paz, Icaria 2009.

Dos exemplos anteriores se conclui que a hábil diplomacia brasileira se afastou de tais iniciativas sem confrontar Chávez diretamente. Não obstante, para muitos seguidores do projeto bolivariano, as decisões de Brasília de diminuir a importância do Banco do Sul, por exemplo, colocaram-na como pouco disposta a romper com a "ordem global" e mais próxima à lógica dominadora do Norte. Inclusive, chegou-se a sugerir que Lula estaria administrando duas agendas: uma com Chávez e outra com Bush.

Os contrastes entre as duas opções também se refletem na maneira de conter as turbulências e potenciais conflitos que possam colocar em perigo a estabilidade regional. O caso da crise na Bolívia, em finais de 2008, é eloquente. Enquanto Chávez propunha uma intervenção direta da UNASUL —com a deliberada exclusão da OEA—, uma condenação explícita aos Estados Unidos pelo suposto apoio desse país aos prefeitos (governadores) da oposição, e inclusive uma intervenção militar diante de um suposto plano de desestabiliz

ação do governo de Morales, impôs-se a tese de Lula de alcançar uma mediação de tal mecanismo com base em três condições bem articuladas: agiu-se a pedido do governo da Bolívia, foi privilegiada a consolidação da institucionalidade democrática e o diálogo entre as partes, e se evitou toda referência ao papel dos Estados Unidos na crise.

Talvez tenha sido por estas divergências que Chávez manifestou, na Cúpula da UNASUL, celebrada na Costa do Sauípe: "Sem dúvida o Brasil exerce uma liderança importante. Mas não se trata de que haja um líder na região. Trata-se de um conjunto de lideranças".[8]

No final das contas, nestas e em algumas outras iniciativas nas quais Lula se distanciou de Chávez (a morna receptividade à pouco

---

[8] www.aporrea.org, 17 de dezembro de 2008.

viável proposta do Banco do Sul, a não adesão ao Grande Gasoduto do Sul, as reticências quanto à criação de uma OPEP do Gás e o fracassado projeto da refinaria Abreu e Lima), prevaleceu neste a visão militarista do "recuo tático" sem se apartar do objetivo estratégico que era mostrar-se como o sócio preferencial do Brasil. Na realidade, ao longo de seus anos de governo, Chávez se destacou pelo manejo acertado destas contradições com seus aliados e com seus adversários, tanto no plano doméstico como no internacional.

Ainda que tais discrepâncias foram administradas politicamente com muita prudência e pragmatismo, em algumas ocasiões, em razão de seu caráter impulsivo, Chávez não pôde ocultar seu desagrado, como quando qualificou como uma ameaça à segurança alimentar a estratégia brasileira de estimular a produção de biocombustíveis; ou quando fustigou, durante a II Cúpula Sul-americana, em Cochabamba, o plano de investimentos em infraestrutura proposto por Lula; ou quando criticou fortemente o MERCOSUL por responder à lógica neoliberal e à concepção mercadocêntrica.

IV. Subimperialismo brasileiro e percepções sobre o tema militar

1. Brasil, ator de primeira linha no concerto mundial

Um país que representa pouco mais de 47% do território sul-americano, dotado de variados e múltiplos recursos naturais —incluindo petróleo—, com projeção geopolítica mundial, que pertence ao grupo de países emergentes (BRIC), avança firmemente rumo aos primeiros lugares da economia internacional, aspira a um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU e que muitos governos consideram ser um sócio confiável não só atua como o país de maior peso político no continente, mas é percebido como um ator de primeira linha no concerto mundial.

Essas realidades deram origem às teses sobre o "destino manifesto do Brasil" acerca do pretendido direito de exercer uma liderança política, econômica e militar na região, e que serviu de base à corrente de pensamento geopolítico que se implantou nesse país desde meados do século passado. Outros se lembram com desconfiança dos objetivos de expansão do Plano Calha Norte, em meados dos anos oitenta, e mais recentemente, das pautas contidas na Nova Estratégia Nacional de Defesa do Brasil jun2005/dez2008, que fundamentam a cooperação e assistência na promoção de projetos de infraestrutura para a integração sul-americana.

Anos mais tarde, a doutrina geopolítica dos "círculos concêntricos", lançada pelos governos militares, não só conseguiu fortalecer o poderio econômico do Brasil, mas serviu de exemplo para a corrente militarista que se instalou em alguns países do continente e foi o antecedente do que veio a se chamar de políticas subimperialistas do Brasil. Tais percepções, que foram rejeitadas pelos governos democráticos, geraram uma imagem negativa sobre o Brasil, cuja atuação era interpretada não só como o sustento do "expansionismo", mas como a articuladora das políticas estadunidenses em matéria de segurança, o que lhe valeu o distanciamento de vários países da região.

Em tempos recentes, a presença militar do Brasil no Haiti, no marco das iniciativas da ONU para garantir a paz e a segurança naquele país, reabriu este debate. Mesmo que tal presença não tenha gerado reações para além dos círculos especializados nestes temas, não é demais pensar que, no futuro, o Brasil saberá colher os frutos dessas ações solidárias em uma zona que tem um peso estratégico importante.

Em suma, enquanto existir no Brasil uma democracia robusta, de respeito a seus vizinhos, os sentimentos de desconfiança ou de receios serão atenuados. Não existem razões para pensar que, no futuro, o Brasil deixe de transitar o caminho democrático.

A consolidação política, econômica e social do Brasil tem contribuído para a projeção desse país na região. No futuro, seu poderio militar poderá constituir um elemento de contenção frente a cenários de desestabilização.

2. Integração militar sul-americana

Desde o começo do governo de Chávez, este se interessou pelo tema da integração militar no âmbito regional e, com a chegada de Lula à presidência, as coincidências se intensificaram.

A preocupação com a presença militar estadunidense em países vizinhos foi compartilhada pelos governos da Venezuela e do Brasil, como se expressa em diversas declarações e documentos oficiais. Isto coincide com o anúncio, feito em finais de 2003 por um importante porta-voz brasileiro, acerca da necessidade da integração militar na América do Sul para se contrapor à presença estadunidense.

Na concepção estratégica de Chávez, a articulação dos novos polos de poder geopolíticos no mundo passa pela conformação de uma nova matriz de poder nos campos político, financeiro e militar. E mesmo no Plano Nacional de Desenvolvimento 2001/2007 se propõe a redefinição da segurança hemisférica, a integração política como uma opção estratégica e, dentro deste capítulo, o conceito de uma política de segurança e defesa comum.

As apreensões sobre a presença militar estadunidense em alguns países da sub-região e a necessidade de construir um marco estável de segurança unido ao sentimento antiestadunidense animavam o governo da Venezuela a propiciar uma unificação de objetivos em torno desta matéria. Todavia, na Declaração conjunta assinada pelos presidentes Chávez e Lula, em fevereiro de 2005, onde se delineiam os temas que conformam a Aliança Estratégica, só se fez uma breve e formal menção à cooperação neste campo.

Em outra ordem de coisas, devemos mencionar as posturas indecisas que o governo de Lula adotou diante da guerrilha colombiana, em relação à qual, segundo analistas venezuelanos,[9] as forças militares brasileiras apresentaram ações limitadas, apesar da bem documentada vinculação entre a guerrilha e o tráfico de armas e drogas através do território brasileiro. Ainda que os responsáveis pelo planejamento militar tivessem considerado estes grupos armados como uma ameaça à segurança, as linhas políticas originadas no Itamaraty atenuavam estas recomendações e, de fato, elas foram subestimadas no interior das prioridades na agenda internacional.

V. Dilma Rousseff: continuidade e algo de estilo próprio

Assim como ocorreu com Lula quando chegou ao poder em 2002, tempos em que a incerteza e o temor se apoderaram dos setores econômicos em virtude da ascensão ao governo de um membro conspícuo do Foro de São Paulo, Dilma Rousseff foi vista inicialmente com certa apreensão em alguns círculos venezuelanos. Seus antecedentes políticos a identificavam com setores da esquerda radical. No entanto, nem antes, nem agora, os governos de Brasília têm incluído em sua retórica os ataques ao

[9] Otálvora: *Informe Otálvora*, 24 de maio de 2010.

capitalismo e ao "imperialismo" que se escutam com frequência no país vizinho. Ao contrário, a salutar aplicação de políticas de liberalização e desregulamentação econômica, iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, se traduziu nos níveis de sucesso que o país exibe.

Embora possa ser prematuro antecipar as condutas do novo governo em matéria internacional, algumas das primeiras decisões da sucessora de Lula parecem perfilar seu próprio estilo. Assim, desde o momento mesmo da posse, ela manteve o compromisso de promover as mudanças sem estimular o confronto. Seu discurso, em 1º de janeiro de 2011, foi a alocução de uma estadista comprometida com os valores da democracia: o pluralismo, o diálogo, o respeito aos direitos humanos e a liberdade de expressão: "prefiro o barulho da imprensa livre ao silêncio da ditadura", disse. Talvez tenha sido por isso que surgiram insinuações de que o mandatário venezuelano sentiu certo incômodo e saiu de Brasília quando os eventos oficiais ainda não haviam sido concluídos. Outro dado a levar em conta foi a suspensão do encontro entre ambos os mandatários. Estas circunstâncias fomentaram toda classe de comentários e foram o início do que tem sido interpretado como uma diferença de estilo entre ambos os governantes.

O primeiro encontro oficial bilateral entre ambos os governantes será no próximo dia 10 de maio. Os resultados deste encontro permitirão avaliar mais objetivamente o grau de empatia entre eles. Em todo caso, do ponto de vista substantivo, não se preveem mudanças.

Na visão compartilhada por Brasília e Caracas sobre o mundo multipolar durante os mandatos de Lula, estava a essência das coincidências entre ambos os governantes. Esse enfoque sustentou o estreito vínculo entre ambos os mandatários até convertê-lo em uma aliança sem precedentes. É muito provável que esta aproximação se mantenha com a nova presidenta, embora com estilos e ritmos diferentes.

Por agora, os primeiros sinais do governo de Dilma Rousseff em matéria de política externa parecem expressar um descolamento das ações iniciadas por seu predecessor, particularmente no que se refere às relações com os Estados Unidos e às atuações nos organismos multilaterais de defesa dos direitos humanos.

A chegada de Antônio Patriota à frente do Itamaraty começou a produzir uma reviravolta nas relações exteriores, e assim é percebida pelos observadores venezuelanos. Tais mudanças têm a ver, por exemplo, com a postura do Brasil a respeito do regime iraniano: condenações sem disfarce às violações aos direitos humanos, a primeira votação contra esse governo em uma década na ONU e uma atitude mais firme contra as ditaduras. Diferentemente das atuações de Lula, que sempre se absteve de condenar Teerã, e que, ao contrário, era partidário de um diálogo com regimes como esse, e inclusive oposto à aplicação de sanções. Lembremos que Lula se reuniu com Ahmadinejad em Teerã e se negou a receber líderes da oposição.

Deve ficar claro, no entanto, que a atuação internacional do novo governo não se afastará dos objetivos centrais da política exterior do Estado brasileiro no sentido de: consolidar seu papel como uma das economias emergentes de maior importância no sistema econômico internacional; fortalecer seu papel de ator-chave na cena mundial; assegurar a materialização de sua entrada como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e aprofundar a integração sul-americana.

Em tal sentido, a agenda internacional muito provavelmente se circunscreverá a promover a atuação do Brasil nos foros econômicos mundiais de negociação; continuará com a defesa do multilateralismo e promoverá a UNASUL como parte de sua estratégia para consolidar os vínculos com os países sul-americanos.

Como um simples exercício de análise, talvez conviesse examinar as colocações de alguns analistas venezuelanos, que sugerem que uma aliança sólida entre os Estados Unidos e o Brasil —em termos de acordos e compromissos em temas centrais em matérias comerciais, mudança climática, proliferação nuclear, finanças e comércio internacional— poderia ser uma das inovações geopolíticas mais importantes destes tempos.[10] Tal aliança —ainda que cândida e com obstáculos—, sustentada em valores compartilhados como a democracia, o livre mercado e a estabilidade regional, nos quais ambos os países terão necessariamente que fazer concessões, poderia, com efeito, "revolucionar" as relações bilaterais não só no Brasil como em toda a região.

Em apoio a esta hipótese, podemos assinalar que não é por acaso que o presidente Obama tenha escolhido o Brasil como o primeiro país visitado em sua recente viagem pela América Latina e os elogios que fez à democracia brasileira como um bem-sucedido modelo a seguir. Agreguemos a isso também que a capacidade de influência unilateral dos Estados Unidos na região tem declinado e que é mais adequado trabalhar com sócios confiáveis, com peso específico e capacidade de liderança.

Não menos importante neste cenário é a recente viagem —a terceira desde que assumiu o poder— da presidenta Dilma Rousseff à China como ponta de lança de uma estratégia internacional bem orquestrada, orientada a consolidar o papel do Brasil como o indiscutível líder regional e global, e acompanhada por um importante número de empresários e pela assinatura de cerca de vinte acordos em matéria econômica, sendo apenas um deles no valor de U$12 bilhões.

[10] Moisés Naím (2010b). Dilma y Barack: una pareja irresistible. *Jornal El País*, Espanha, 14 de Novembro de 2010.

Por último, cabe destacar que Dilma não é Lula e não precisa de Chávez para aplacar os radicais de seu partido; tem seu próprio peso e agenda, e provavelmente a linguagem corporal de Chávez diante de uma dama Chefe de Estado é tão incômoda para ele como foi com Michelle Bachelet, do Chile.

VI. O protagonismo de Santos na agenda venezuelana

Com a vitória de Juan Manuel Santos, poucos vaticinaram uma mudança de rumo importante nas relações colombiano-venezuelanas, de modo que parecia que as tensões e atritos diplomáticos que caracterizaram as relações durante o governo de Uribe iriam continuar. O perfil sociocultural de Santos, seus antecedentes políticos e sua atitude firme no combate à guerrilha das FARC o mostravam como a antítese do mandatário venezuelano.

O próprio Santos disse, durante sua campanha, que ele e Chávez eram "como água e óleo", enquanto o governante venezuelano o considerava uma "ameaça" para a Venezuela. Em seu discurso de posse, o já presidente Santos se ofereceu para reconstruir as relações com a Venezuela, restabelecer a confiança e privilegiar a diplomacia e a prudência; e assim vem agindo.

Desde então, três encontros foram mantidos entre ambos os presidentes. Ficaram para trás os insultos ao governante colombiano, as ameaças de uma ruptura definitiva de relações diplomáticas e as intimidações sobre o encerramento do comércio binacional. Com base nestas reuniões, as empresas colombianas começaram a cobrar as dívidas de importadores venezuelanos, foi aprovado um novo marco provisório para regular o comércio

bilateral, reativaram-se diversos acordos de cooperação, restabeleceu-se o diálogo sobre temas da segurança na zona de fronteira, retomou-se a proposta do gasoduto transoceânico, reativou-se a agenda antinarcóticos e foram desempoeirados os projetos de interconexão elétrica e viária.

Frente a este inesperado cenário, e dada a imprevisibilidade do governante venezuelano, são muitas as interrogações que se colocam, mas que assim podem ser resumidas: por quanto tempo durará este entendimento?

Na realidade, ambos os governantes fizeram concessões mútuas e deixaram de lado os temas polêmicos de conjuntura. Desse modo, foram engavetadas as denúncias que a Colômbia havia apresentado ao Conselho Permanente da OEA, com coordenadas, fotos e mapas, sobre a suposta presença das FARC em território venezuelano, silenciaram-se as revelações contidas na memória do disco rígido do computador de Raúl Reyes e foram esquecidas as denúncias sobre supostos vínculos entre as FARC/ETA e elementos do governo bolivariano. O próprio Santos chegou a afirmar que tem "a certeza absoluta de que a presença guerrilheira nesse país, se continua a existir, não ocorre com a cumplicidade do governo de Hugo Chávez, pois é possível acreditar quando este se comprometeu a combater a incursão destes grupos a esse país".[11]

Por sua parte, Chávez deixou de falar dos planos de "agressão" devidos à presença militar estadunidense em território colombiano e das "ameaças" que isso comporta para a segurança. Não disse sequer uma palavra contra os avanços para a aprovação do TLC entre a Colômbia e os Estados Unidos. Sua linguagem se tornou mais "diplomática", o que vem confirmar que ambos os governantes acordaram um "*modus vivendi*", um pacto de não

[11] *El espectador,* 18 de abril de 2011.

agressão para reacomodar suas relações. Uma "lua de mel" com seu "melhor novo amigo", como o próprio Santos a chamou.

Um tema complexo e delicado na agenda bilateral foi o ruidoso caso da extradição do narcotraficante venezuelano Walid Makled, que tinha feito graves revelações que vinculam altos funcionários do governo venezuelano a seus negócios turvos.

Segundo avaliação de observadores políticos venezuelanos, o temperamento do presidente Chávez desperta desconfiança e faz com que esta "reconciliação" com a Colômbia seja recebida com prudência e cautela. Como bom estrategista militar, ele conhece perfeitamente os momentos de recuos táticos sem se afastar de seus objetivos estratégicos.

Na última reunião em Cartagena, em 9 de abril de 2011, Santos impôs a agenda e alcançou os objetivos propostos, deixando Chávez sem iniciativa e na defensiva. Neste encontro, Santos foi o artífice de uma iniciativa de mediação com o presidente Porfirio Lobo, de Honduras, que ele próprio batizou de "diplomacia discreta", com vistas a conduzir a readmissão desse país ao seio da OEA. Com esta hábil jogada, depois do fiasco de Lula com seu "hóspede" Zelaya, o perfil da Colômbia ascendeu substancialmente na cena regional. De acordo com os desenvolvimentos conhecidos até agora, tudo aponta que Honduras será readmitida pelo órgão hemisférico na próxima Assembleia Geral da Organização que ocorrerá em El Salvador.

Por outra parte, com grande habilidade, Santos obteve a aquiescência do Presidente Obama para a deportação à Venezuela do narcotraficante Walid Makled, apesar das pressões que setores republicanos haviam feito para que ele fosse extraditado aos Estados Unidos.

O certo é que as últimas jogadas de Santos no plano internacional revelam um protagonismo importante no tabuleiro

regional que, para alguns, começa a se perfilar como um tipo de liderança compartilhado com o Brasil. Vejamos alguns exemplos: coube a ele assumir a presidência do Conselho de Segurança da ONU. Ainda que se trate de uma posição rotativa dentro do organismo, serviu-lhe de cenário para dirigir-se à comunidade internacional, a partir dessa importante tribuna, quando colocou ênfase no tema da crise do Haiti. Obteve para a ex-chanceler Maria Emma Mejías a presidência da UNASUL —compartilhada com a Venezuela, algo pouco usual neste tipo de organismo—; realizou um encontro bilateral com o presidente Obama com o qual obteve certos avanços com vistas à aprovação do TLC por parte do congresso estadunidense; propiciou uma mediação entre os presidentes Porfirio Lobos e Chávez, com vistas a impulsionar a reinserção de Honduras no seio da OEA. Enfim, "uma semana histórica para a diplomacia colombiana", como a qualificou um importante meio de comunicação desse país.

Esse protagonismo da Colômbia no cenário regional se vê fortalecido com o debilitamento político institucional de alguns outros países do arco andino ao qual se somariam as sombras de uma eventual mudança na linha de condução econômica no Peru. Tudo isso fortalece a figura de Santos e o projeta como um competidor de peso pela liderança sul-americana. Não é por acaso que, para algumas agências especializadas, a Colômbia de Santos é, hoje, "o sócio mais confiável dentre os países andinos".[12] Outro dado não menos importante tem a ver com o fato da Colômbia ter duplicado sua produção de petróleo, o que coloca a possibilidade, para os Estados Unidos, de diversificar parcialmente suas fontes de fornecimento.

Ao contrário disso, a Venezuela é o país com a maior inflação do continente, sua economia está há três anos em recessão,

[12] *Revista Semana,* 18 de abril de 2011.

há desconfiança por parte das agências de avaliação de risco e regras pouco transparentes para os investimentos. Além disso, está perto de se iniciar uma dura campanha eleitoral na qual, pela primeira vez em doze anos, Chávez encontra-se em desvantagem. Seu discurso radical se mostra esgotado e, mesmo que ainda conte com importantes recursos financeiros para seu projeto internacional, seu carisma já não é o mesmo.

Comentários finais

O reconhecimento da liderança natural do Brasil na região passa não só pela admissão —sem complexos nem ressentimentos— de seu poderio econômico, populacional, geográfico e militar, como também por uma atitude sem destemperos hegemônicos e objetivos comuns com os países sul-americanos.

No caso da Venezuela, existem razões particulares para seguir com cuidado o desenvolvimento geopolítico brasileiro. Nossa reclamação territorial sobre o território Esequibo e o fato de que o Brasil cultiva as relações com a Guiana em seu objetivo estratégico de uma eventual saída terrestre para o Atlântico não deixam de provocar suspeitas em observadores políticos e militares venezuelanos. E mais ainda agora, quando este tema perdeu prioridade na agenda de política externa do governo de Chávez.

Em tempos em que os recursos petrolíferos têm um valor geopolítico chave, a situação estratégica da Venezuela como país que é, ao mesmo tempo, andino, amazônico e caribenho, desempenha um papel de primeira ordem no tabuleiro geopolítico regional. Não é segredo que, entre os planos estratégicos do Brasil, o acesso ao Caribe lhe permitiria maior flexibilidade no trânsito aos mercados do norte.

Atores políticos e militares[13] que têm ocupado altas posições burocráticas nos setores de Defesa e de Relações Exteriores opinam que uma aliança política, econômica e militar com o Brasil seria proveitosa para a Venezuela se construída com dedicação e visão de longo prazo, agregando que poderia servir para reconstruir as relações com os Estados Unidos.

Sem deixar lugar a dúvidas, apesar das afinidades ideológicas e da amizade entre Lula e Chávez, existiram discrepâncias de fundo entre ambos, com as quais, no entanto, eles souberam lidar politicamente a fim de que prevalecesse o ambiente de cordialidade que distinguiu estas relações. Cada um lidou com seus próprios interesses, às vezes contrapostos, sob este paradigma.

A visão de mundo multipolar —ou pluripolar como a define Chávez— atribui ao Brasil o peso que lhe corresponde. Com essas coordenadas, Chávez pretende assumir, na aliança com o Brasil, um papel de liderança compartilhada quando, na realidade, se trata de uma sociedade na qual a Venezuela sempre estará em segundo plano. Somente dentro de alguns anos se poderá concluir se a aliança com o Brasil foi uma estratégia proveitosa para ambos os países ou somente a articulação velada do subimperialismo brasileiro.

[13] Fernando Ochoa Antich, ex-ministro da Defesa, ex-ministro de Relações Exteriores. Manuscrito não publicado, abril, 2011.

Referências bibliográficas

Alcalay, M. (2008). El anti-histórico “Acuerdo Histórico” con Brasil. *Analítica.com*. Acessado em 14 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/5068616.asp.

Arria, D. (2009). Brasil cínica y cómplice. *Analítica.com*. Acessado em 15 de abril de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/6267500.asp.

Breve, N.; Hashzume, M. (2004) Chávez y Lula no son fenómenos transitorios. *Voltairenet.org*. Red de Prensa No alineada. Acessado em 14 de março de 2011. Disponível em: http://www.voltairenet.org/article122196.html.

Burgos, E. (2009). La gran potencia brasileña y el caso ejemplar de Honduras. *Analítica.com*. Acessado em 14 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/4584060.asp.

Cavalcanti, R.; Lima, B. (2010). Una relectura de la política externa de Brasil en la Era Lula. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.anarkismo.net/article/18380.

Centro de Investigaciones Económicas (2007). *Venezuela-Brasil. Relaciones Asimétricas*. Caracas, Venezuela: CIECA.

Contreras, J. (2010). Proposición de Pompeyo Márquez. *Analitica.com*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2186588.asp.

Egui, V. (2010). Prevén cambios en las relaciones políticas de Venezuela. *El Universal*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.eluniversal.com/2010/09/14/brs10_esp_preven-cambios-en-la_14A4469491.shtml.

El Universal (2009). Brasil y EEUU frenaron el proyecto chavista en Honduras. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://vibonati.blogspot.com/2009/11/brasil-y-eeuu-frenaron-el-proyecto.html.

Emanuelsson, D. (s/d). El Banco del Sur debe ser un banco para financiar una economía socialista. *Rebelión*. Acessado em 25 de abril de 2011. Disponível em: http:/www.rebelion.org.

Figueredo, C. (2008). Las loas de Lula a Chávez. *Analítica.com*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/7249618.asp.

Globovisión/AFP (2009). Brasil sugiere un pacto de no agresión entre Colombia y Venezuela. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://www.globovision.com/news.php?nid=131908.

Harnecker, M. (2004) ed. Taller de Alto Nivel. *El Nuevo Mapa Estratégico*. Novembro.

Hofmeister W., Rojas, F., Solís, L. (2007). Introducción: Brasil: las visiones de sus vecinos y más allá. Em ___. *La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional*. Flacso Secretaría General, pp. 5-13. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.flacso.org/uploads/media/La_Percepcion_de_Brasil_en_el_Contexto_Internacional-Tomo-I.pdf.

Intervenciones del Presidente de la República Hugo Rafael Chávez Frías (2004). *Taller de Alto Nivel. "El Nuevo Mapa Estratégico"*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: www.emancipacion.org/descargas /El_nuevo_mapa_estrategico.pdf.

¿Líder regional? (2011). *Semana.com*. Acessado em 14 de março de 2011. Disponível em: http://www.semana.com/nacion/lider-regional/155268-3.aspx.

Malaver, M. (2007). La mala hora de Chávez en Brasil. *Webarticulista.net*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://webarticulista.net.free.fr/mm200728030928+ManuelMalaver+Lula+Chavez+etanol.html.

Marleny, A. *et al*. (2007). La política exterior de Venezuela y su impacto en la región. *GLOOBAL*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=5017&opcion=documento.

Márquez, P. (2011) Brasil Democrático. Últimas Noticias. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.ultimasnoticias.com.ve/Noticias/Pompeyo-Marquez--Brasil-democratico.aspx.

_____ (2009). El Norte de Brasil. *Tal Cual*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponívl em: http://www.guia.com.ve/noti/53116/el-norte-del-brasil-pompeyo-marquez.

_____ (2006). Lula y Venezuela. *Analítica.com*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/politica/opinion/5664703.asp.

_____ (2007) Venezuela-Brasil. *WebArticulista.net*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://webarticulista.net.free.fr/pm200724021622+Pompeyo-Marquez.html.

Michelena, A. (2008). Brasil: Nueva potencia petrolera. *Webarticulista.net*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://webarticulista.net.free.fr/am200827041038+Alfredo-Michelena.html.

Michelena, A. (2010). El Imperio contraataca. *Frentepatriotico.com*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.frentepatriotico.com/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=2481&Itemid=1.

Naím, M. (2010a). Lula: lo bueno, lo malo y lo feo. *Moisesnaim.com*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://informe21.com/blog/moises-naim/lula-bueno-malo-feo.

_____ (2010b). Dilma y Barack: Una pareja irresistible. *Moisesnaim.com*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.moisesnaim.com/node/695.

_____ (2009a). El "Eje de Lula" y el "Eje de Hugo". *Informe21.com*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://informe21.com/blog/moises-naim/eje-lula-y-eje-hugo.

_____ (2009b). Los textos secretos de Lula. *Moisesnaim.com*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://informe21.com/blog/moises-naim/los-textos-secretos-lula.

_____ (2009c). México, no; Brasil, sí. *El País*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Brasil/elpepiint/20091025elpepiint_10/Tes.

_____ (2008). Lula versus Chávez. *El País*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lula/versus/Chavez/elpepiint/20080518elpepiint_10/Tes.

Negrón, M. (2007). Disparates. *Gustavoguillenzulia.blogspot.com*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://gustavoguillenzulia.blogspot.com/2010/07/disparates-marco-negron.html.

Ochoa, F. (2011). *Brasil, un reto para la América española*. Caracas: Manuscrito no publicado.

Ortiz, R. (2008). Biografía de Chávez. *Avizora.com*. Acessado em 16 de março de 2011. Disponível em: http://www.avizora.com/publicaciones/biografias/textos/textos_ch/chavez_hugo_0003.htm.

Otálvora, E. (2010). El Informa Otálvora: "Nuevas sanciones a Irán impactarán en Venezuela". *Noticias 24*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/156467/el-informe-otalvora-nuevas-sanciones-a-iran-impactaran-en-venezuela/.

_____ (2008a). Brasil contra los planes militares de Chávez. *Webaeticulista.net*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://webarticulista.net.free.fr/eco200821041944+Edgar-C-Otalvora.html.

_____ (2008b). *La Diplomacia militar en Suramérica. Alianzas y rupturas en 2008*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoEdgarotalvoraFinal.pdf.

Petkoff, T. (2010a). Pese a gobiernos de izquierda, América Latina sigue siendo pobre. *Noticias24*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://asmenlinea.blogspot.com/2010/10/teodoro-petkoff-pese-gobiernos-de.html.

_____ (2010b). La Era de Lula. *TalCual*. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://cubaout.wordpress.com/2010/11/03/la-era-de-lula-segun-petkoff/.

Petrásh, V. (1996). Venezuela y MERCOSUR: ¿La "Conquista del Sur"... o el Sur nos Conquista?. *Revista Electrónica Bilingüe*. N.10. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/archivo/vam1996.11/pext1.htm

Pignotti, D. (2007). Oposición de la burguesía brasileña. *Le Monde Diplomatique*. Acessado em 14 de abril de 2011. Disponível em http://www.insumisos.com/diplo/NODE/1683.HTM.

República Bolivariana de Venezuela. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. *Equilibrio Internacional*, N.5, pp. 141-149. Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://portaleducativo.edu.ve/Politicas_edu/planes/documentos/PlanDesarrolloESN-2001-07.pdf.

República Bolivariana de Venezuela. Presidencia. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. *VII Nueva Geopolítica Internacional*, pp. 40-45. Acessado em 11 de março de 2011.

Disponível em: http://fonacit.gob.ve/locti/documentos/Proyecto_nacional_simon.pdf.

Renée, N.; Rojas, D. (2009). El "negociador" Lula versus el "conflictivo" Chávez. *El Mundo*. Acessado em 11 de marzo de 2011. Disponível em: http://www.elmundo.es/america/2009/12/25/noticias/1261780625.html.

Rojas, J. (2010). Brasil labra su impronta mundial. *Aporrea.com*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em:http://www.aporrea.org/internacionales/a101311.html.

_____ (2007). Brasil, Venezuela y UNASUR. *Analítica.com*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/7572812.asp.

Romero, C. (2010). Las Relaciones entre Brasil y Venezuela ¡Huyendo de la Polarización! *Diploos. Política Exterior Venezolana*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.diploos.com/inicio/item/123-las-relaciones-entre-brasil-y-venezuela-%C2%A1huyendo-de-la-polarizaci%C3%B3n.html.

Romero, M.T. (2010). *Política Exterior Venezolana. El proyecto democrático, 1959-1999*. Colección de libros de El Nacional, Caracas.

Sánchez, M. (2009). Crisis Hondureña. *Poder360*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=2694.

Serbín, A. (s/d). *Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales*. Centro de Educación e Investigación para la Paz. Acessado em 14 de março de 2011. Disponível em: http://www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf.

Sierra, M. (2009). El ABC de Diego Arria, diplomática y analista internacional. *ABC de la Semana*. Acessado em 12 de março de 2011. Disponível em: http://www.abcdelasemana.com/2009/09/24/el-abc-de-diego-arria-diplomatico-y-analista-internacional/.

Televen (2009). Milos Alcalay: "Es Brasil quien violó las disposiciones del Derecho Internacional Público al permitir la estadía en su embajada al presidente Manuel Zelaya". Acessado em 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.entornointeligente.com/resumen/resumen.php?items=953106.

Villegas, V. (2010). Brasil: cambio con continuidad. *Analítica.com*. Acessado em 13 de março de 2011. Disponível em: http://www.analitica.com/va/internacionales/opinio.

Capítulo IV

O regionalismo do Brasil

Matias Spektor

I. Introdução

Animados pelo progresso do programa de integração regional iniciado entre Brasil e Argentina no governo de José Sarney, os governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco avançaram em direção a doses inéditas de aproximação política, diplomática e comercial com os países do entorno geográfico mais imediato. Pouco tempo depois, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, começaram a circular documentos oficiais na Esplanada dos Ministérios nos quais se advogava uma transformação profunda na atitude brasileira em relação aos vizinhos: a "América do Sul" (em oposição a "América Latina") deveria ocupar lugar de precedência no horizonte estratégico do Brasil. A opção foi formalizada no ano 2000 durante o primeiro encontro de chefes de Estado sul-americanos em Brasília. O plano, que visava a

uma expansão progressiva e sem data-limite de um processo de liberalização comercial e integração via grandes obras de infraestrutura, daria orientação a um leque de novas iniciativas regionais. Nos primeiros anos do novo milênio, o escopo e profundidade do envolvimento brasileiro em sua vizinhança atingiam níveis antes desconhecidos. A guinada regionalista da política externa brasileira acelerou ainda mais a partir de 2002, quando a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva coincidiu com um giro à esquerda no pêndulo ideológico regional. Lula avançou e aprofundou a agenda regional de seu antecessor, elevando ainda mais o status da 'América do Sul' nas prioridades de política externa. Nomeou um acadêmico próximo para representá-lo como assessor especial nas suas relações com a vizinhança; instruiu seu chanceler a reformar a estrutura burocrática da chancelaria para refletir a renovada atenção à região; acelerou um programa intenso de visitas aos vizinhos; envolveu-se pessoalmente em processos eleitorais sul-americanos; e patrocinou uma enxurrada de novas iniciativas regionais. Durante a década de 2000, o Brasil promoveu a criação de uma União Sul-Americana de Nações, um Conselho Sul-Americano de Defesa, um banco de incentivo regional, encontros estruturados entre os países sul-americanos e países árabes. O MERCOSUL ganhou novos membros, um foro (incipiente) de debate parlamentar, um tribunal para resolver controvérsias e um secretário geral encarregado de representar o grupo e dar vigor político à associação. Em Montevidéu, a sede do MERCOSUL passou a produzir um número vasto e crescente de recomendações e normas com o potencial de constituir direito internacional.

A transformação conviveu com o acúmulo de crises regionais. Notem-se, por exemplo, a eclosão de uma guerra entre Equador e Peru em 1995; diversas ameaças à ordem constitucional no Paraguai e Equador; profundas dificuldades comerciais e políticas no coração do MERCOSUL a partir de 1998; a implosão da ordem política argentina em dezembro de 2001 e a subsequente suspensão de pagamentos do que seria a maior dívida soberana da história; a tentativa fracassada de golpe contra Hugo Chávez da Venezuela em abril de 2002 e uma crescente polarização ideológica; a chegada de Álvaro Uribe à presidência da Colômbia em agosto de 2002 e a adaptação da chamada "guerra ao terror" ao conflito com as FARC com apoio norte-americano; a eleição, em agosto de 2002, e queda, em meados de 2003, de Gonzalo 'Goni' Sánchez de Lozada diante de profunda crise econômica agravada por uma onda de protestos encabeçada por Evo Morales; a estatização de parte da indústria extracionista boliviana; a demanda paraguaia por revisão dos termos do Acordo de Itaipu; e a abertura de processos de auditoria nas contas do BNDES no Equador. Em todas essas instâncias, um dos fenômenos mais curiosos talvez seja a decisão de Brasília de participar mais, e não menos, da vida política regional.

Em perspectiva histórica, as medidas adotadas durante os governos Fernando Henrique e Lula são tão inovadoras quanto ambiciosas. (Para perceber sua dramaticidade basta lembrar que, até 1981, nenhum chefe de Estado brasileiro jamais tinha visitado a Colômbia ou o Peru). O desenvolvimento de um programa de ativismo regional brasileiro no coração da América do Sul representa uma grande —senão a maior— guinada nas relações internacionais da região desde o fim do ciclo militar há quase trinta anos. Hoje, a magnitude da transformação é tamanha que seria difícil desfazê-la, embora não seja necessariamente irreversível.

Entretanto, a guinada precisa de qualificação. Como sabem os vizinhos do Brasil, o compromisso de Brasília com a região tende a ser seletivo e segue apenas um estrito cálculo de interesse nacional em vez de seguir a lógica dos interesses re-

gionais quando estes entram em choque com os primeiros. Na leitura da maioria de seus vizinhos, o Brasil joga duro e, apesar de responder por mais da metade da riqueza, população e território da região, não tem um programa amplo ou sistemático para ganhar a aceitação de sua ascensão. De modo geral, em que pese a inédita decisão brasileira desde a década de 1990 de aumentar o número de instituições regionais e até mesmo institucionalizar em alguma medida o diálogo em questões econômicas e de segurança, o Brasil hesita em patrocinar instituições e normas regionais profundas que limitem sua autonomia face aos vizinhos. Seu modelo de regionalismo não é o da Alemanha (com cessão de soberania em troca da anuência dos vizinhos) nem o da China (com camadas crescentes de institucionalização que visam ao resseguro dos países da vizinhança). Via de regra, os vizinhos tampouco percebem na atitude do Brasil a tentativa de desenvolver uma nova identidade regional comum. Os níveis de integração social e cultural com o entorno geográfico continuam mínimos ou muito baixos, e o grosso da sociedade brasileira ignora tanto a política quanto a cultura das sociedades que a circundam.

Este artigo ajuda a explicar a trajetória da postura brasileira para a América do Sul durante as duas últimas décadas. Para isso, leva em conta três tipos de fatores causais: incentivos materiais, ideias e política interna. Tendo em vista a enorme complexidade do fenômeno em questão, o artigo foca sua preocupação na resposta às seguintes perguntas básicas: Por que os últimos vinte anos assistiram a um progressivo envolvimento brasileiro na região? Quais as origens da noção de 'América do Sul'? Por que o ativismo brasileiro ganhou sua forma atual?

II. Incentivos materiais

Quatro fatores materiais principais ajudam a explicar a guinada brasileira em direção à região: a prioridade do controle da inflação; a regionalização da economia brasileira e a interdependência que dela resulta; a lógica das negociações comerciais no âmbito da ALCA; e o progressivo afastamento norte-americano da região.

Um primeiro fator por trás da guinada brasileira tem sido a prioridade que sucessivos governos brasileiros têm dado ao plano Real desde 1994. Desenhado para estabilizar a moeda, a origem do plano contava com um ambicioso programa de liberalização comercial amarrado institucionalmente no âmbito do MERCOSUL, permitindo a Brasília "lock in" a reforma e evitar que pressões protecionistas sequestrassem a agenda. Graças ao sucesso inicial do MERCOSUL, quando as crises mais fortes ameaçaram sua sobrevivência, como foi o caso em 1998/9, a iniciativa regional já havia calado suficientemente fundo na concepção estratégica brasileira para manter-se, ao menos do ponto de vista formal, incólume. A reação brasileira às profundas desavenças com Buenos Aires naquele período não foi a retração e uma volta ao status quo ante, mas, ao contrário, a expansão do escopo integracionista para abarcar toda a América do Sul.

Mais precisamente, a reação brasileira àqueles fatos foi uma das causas que levaram o país a alargar o escopo regional para abarcar toda a América do Sul. O patrocínio brasileiro de um encontro de chefes de Estado sul-americanos e a posterior fundação da UNASUL não eram os únicos resultados possíveis naquela conjuntura. Quais eram as alternativas? Uma seria deixar a iniciativa do MERCOSUL afundar. Outra seria conceder parcelas crescentes de autonomia e autoridade às instituições intergovernamentais criadas no âmbito do MERCOSUL, introdu-

zindo algum tipo de supranacionalidade —pleito histórico dos parceiros brasileiros na empreitada. Entretanto, essa alternativa nunca chegou a ser seriamente debatida em Brasília devido à percepção comum de que esse compromisso tornaria o Brasil refém de uma Argentina pouco confiável e altamente instável. Essa crença era acompanhada e fortalecida por outras: a leitura em Brasília de que Paraguai e Uruguai seguiriam o Brasil a reboque de qualquer maneira, tendo em vista sua necessidade de acesso ao mercado brasileiro; que os governos dos outros três parceiros do MERCOSUL não tinham estrutura ou capacidade para dividir o fardo da integração; e que o Brasil ainda é fraco demais para dar-se ao luxo de conceder parcelas de sua soberania quando está justamente tentando assegurá-la.

O segundo fator material relevante é a ascensão econômica brasileira com forte caráter regional, especialmente desde o ano 2000. O período assistiu à transformação do Brasil num dos principais clientes, provedores, investidores e credores dos países da América do Sul. O relativo crescimento econômico do Brasil vis-à-vis seus vizinhos criou fortes incentivos estruturais para que Brasília desenhasse políticas mais assertivas de cooperação regional. Isto implicou a necessidade de oferecer crédito a empresas brasileiras que buscavam oportunidades de negócio na região e, em consequência, o estabelecimento de práticas e regras do jogo que facilitassem a expansão dos interesses brasileiros na região. Também significou dar doses crescentes de atenção a países com fraca capacidade estatal que albergam dezenas ou centenas de milhares de cidadãos e agentes econômicos brasileiros, como é o caso de Paraguai e Bolívia. Quanto maior a ascensão relativa do Brasil, maiores os custos de manter uma política de distanciamento relativo e indiferença benigna em relação aos vizinhos. A ascensão também aumentou os incentivos para algum tipo de

engajamento regional, tendo em vista os crescentes receios dos países da vizinhança de verem-se subjugados não apenas à força do capitalismo brasileiro, mas à orientação política desse capitalismo, íntimo que é com o BNDES, os grupos de pressão no Congresso Nacional, o Ministério da Indústria e Desenvolvimento, o Ministério da Agricultura e o Ministério das Relações Exteriores.

Fortalecendo ainda mais a crescente assimetria estrutural na região encontra-se o progressivo e histórico declínio material, desde a década de 1970, do único país outrora capaz de ombrear o Brasil na vizinhança: a Argentina. Mais afluente que o Brasil durante a primeira metade do século vinte, aquele país transformou-se no único da América do Sul a assistir a um processo de progressiva desindustrialização desde o fim da Guerra Fria. Não é trivial, claro, o fato de a Argentina também ter perdido estatura desde a década de 1980 depois de ir à guerra contra potência da OTAN e haver assistido a uma transição para a democracia marcada pela implosão de sua elite militar.

O terceiro fator material que importa na explicação da guinada regional da política externa brasileira no período em tela é a lógica da negociação de uma área de livre comércio das Américas. A agenda da ALCA não fora iniciativa brasileira, e sim americana. Desde o início a reação brasileira foi fria e cautelosa em função do receio de setores influentes da sociedade brasileira que encontravam eco em todo o espectro ideológico nacional. Mas a presença da ALCA sobre a mesa de negociações pôs a questão da integração regional no centro das preocupações brasileiras. Muito rapidamente, desenvolveu-se em Brasília a ideia de que o avanço integracionista na vizinhança seria precondição necessária para negociar com os Estados Unidos de uma posição de força relativa. Nesse processo, o Brasil posicionou-se como principal polo de negociação com Washington. Para isso, contou com a anuência dos vizinhos, que

outorgaram a Brasília autoridade e legitimidade para operar a agenda. Nesse sentido específico, o processo de barganha em torno à ALCA terminou por fortalecer a posição relativa do Brasil na região e imprimir ainda mais força à política regional do país.

No Brasil, boa parte das análises sobre a ALCA foca-se nas diferenças dos governos Fernando Henrique e Lula em relação ao tema. Sem dúvida houve diferenças importantes nesse quesito. Enquanto o primeiro estava disposto a sentar à mesa, o segundo, na oposição, denunciava o projeto como ambição imperialista. No caso de Fernando Henrique a prioridade absoluta era não atribuir dimensão política aos desacordos de natureza comercial que eram “inevitáveis” e que “continuarão a existir na relação bilateral”. Essas divergências eram naturais.[1] Com Lula, as diferenças eram exploradas politicamente, aumentando a tensão e o conflito e rechaçando de antemão qualquer suspeita de adesismo. Mas as diferenças têm sido sistematicamente superestimadas. No poder, tanto um quanto o outro trabalharam para atrasar, complicar e finalmente travar a agenda de negociação com os Estados Unidos. No processo, o Brasil buscou articular a região como escudo protetor contra a ofensiva negociadora americana. Mesmo diante da possibilidade real de defecções entre seus principais parceiros comerciais, o Brasil prestou homenagem e deu forte impulso à retórica da integração regional sul-americana como contrapeso aos desígnios americanos. Contribuiu para isto o fato de a ALCA haver morrido como tema, já na corrida presidencial de 2000, nos Estados Unidos também.

O quarto e último fator material importante para explicar a expansão das ambições regionais do Brasil na década de 2000 é o papel dos Estados Unidos na região. Cabe lembrar que, no início do governo de George W. Bush, a América Latina, em

[1] Lampreia a Exteriores, 1001 62100, 26 set 1997.

particular o México, recebeu atenção pouco usual. O presidente americano encontrou-se com seis chefes de estado da região nos primeiros oito meses de governo. Esse quadro era excepcional. Desde finais da década de 1980, quando a América Latina figurara no topo das prioridades de política externa americana sob as batutas de Ronald Reagan e George H. W. Bush, a atenção para a região minguava. O retorno a esse padrão de indiferença regional foi o resultado dos ataques terroristas do 11 de setembro. Diante do abandono por parte da única potência regional capaz de projetar poder e influência em toda a América Latina, a região transformou-se em campo no qual o Brasil pôde lançar iniciativas com grande latitude. Como tomadores de decisão em Brasília e Washington não cansavam de repetir à época, a chamada “guerra ao terror” abriu enorme espaço regional para o Brasil. A omissão americana na região facilitou desígnios de Brasília.

III. Ideias

Dadas as condições estruturais acima, em que medida e de que maneira as ideias e crenças dos círculos de pensamento estratégico em Brasília ajudaram a moldar o engajamento regional do país? Ao analisar a evolução do regionalismo brasileiro sobressaem três conjuntos de ideias: a noção de ‘América do Sul’ como a região natural do Brasil; os fundamentos regionais do poder brasileiro nas relações internacionais; e o princípio da ‘não indiferença’. Cada uma dessas três ideias tem valor explicativo em si porque não pode ser facilmente reduzida às condições materiais explicitadas acima nem estão implícitas naqueles movimentos estruturais. Além disso, elas importam porque não se tratavam da única opção conceitual disponível no mercado de ideias. Ao

contrário, todas elas foram —e continuam sendo— amplamente contestadas no debate público nacional. O fato de a liderança política ter escolhido abraçá-las em detrimento de outras fez, nesse sentido, toda a diferença para a trajetória aqui reproduzida.[2]

1. A 'América do Sul'

Desde princípios dos anos 1990, argumentos começaram a circular dentro do Ministério das Relações Exteriores que questionavam a utilidade de definir a região em que o Brasil se insere como "América Latina". Crescentemente, a tônica dominante foi a de desconforto com essa etiqueta. Parte do problema era a interpretação brasileira sobre o papel (deletério) do México sobre os interesses regionais do Brasil: por um lado, aquele país escolhera aproximar-se dos Estados Unidos mais do que Brasília considerava palatável; por outro, em meio ao esforço brasileiro por assegurar algum grau de estabilidade financeira interna, o México representava uma fonte regular de instabilidade que facilmente podia se espalhar para o sul.

Na visão brasileira o México escolhera adaptar-se ao fim da Guerra Fria pelo abandono de um "projeto nacional próprio", abrindo mão de qualquer expectativa autonomista diante da expansão da interdependência complexa típica da era da globalização. As escolhas mexicanas davam relevo a um medo recorrente da leitura brasileira sobre a natureza do sistema internacional: a força da globalização podia, sim, varrer o acervo diplomático autonomista até mesmo de um país que, durante boa parte do século XX, estruturara sua presença no mundo e ganhara projeção mediante algum distanciamento da potência hegemônica. Aos olhos de sucessivas lideranças em Brasília, mesmo uma ideologia enraizada de desenvolvimento e industrialização nacional podia render-se diante da avalanche da sociedade internacional liberal.

[2] Matias Spektor, "Brazil: the Underlying Ideas of Regional Policies", in Daniel Flemes, ed., *Regional Leadership in the Global System* (Ashgate, 2010).

O outro problema com o México tinha a ver com sua instabilidade financeira naquele período. Essa percepção veio à tona em Brasília durante a crise financeira asiática que abateu sobre México e Brasil no início do ano de 1998 e que, no caso do último, ameaçou a sobrevivência do plano de estabilização doméstica de 1994 —o Real. Além da óbvia preocupação econômica, a crise financeira do ano de 1998 tinha características estratégicas para Brasília. O Plano Real encerrara uma década de decadência econômica e hiperinflação. Não apenas assegurara a vitória de um novo modelo de política econômica e atraíra um fluxo inédito de investimentos externos, mas também fora instrumentalizado como uma credencial para sinalizar ao mundo que o país agora pertencia ao "*mainstream*" da sociedade internacional. Fora-se o tempo em que o Brasil não honrava seus compromissos internacionais ou mantinha uma postura essencialmente reativa diante da expansão das ambições normativas do Ocidente. Para muitos tomadores de decisão em Brasília, a estabilidade financeira, conseguida arduamente depois de sucessivos fracassos, era, em si, um dos principais recursos de poder para fazer frente à globalização. Esta diferença entre as leituras de ambos os países é cruciais. Diferentemente do caso mexicano, a estabilidade era almejada menos como sinal de entrada acrítica na globalização do que como escudo para negociar algum grau de controle sobre o processo de liberalização econômica.

Quando a crise estourou, o Brasil negociou um plano de resgate massivo com Wall Street, o Tesouro dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A ajuda direta do Presidente Bill Clinton permitiu evitar o colapso financeiro e

uma espiral inflacionária reminiscente da experiência pregressa do Brasil. Foi nesse contexto de negociação em Washington e Nova York que diplomatas e ministros responsáveis pelo avanço das conversas começaram a identificar a vinculação brasileira ao México via conceito de "América Latina" como um fardo.

Líderes brasileiros perceberam que, ao negociar os termos do pacote de resgate, eles passavam a maior parte do tempo tentando tranquilizar os credores de que o seu país era um devedor confiável (diferentemente do México). O pertencimento à "América Latina" tornava essa argumentação mais difícil porque a memória dos credores ainda estava maculada pelo desastre financeiro latino-americano da década anterior. Como rótulo, a "América Latina" dificultava as negociações com banqueiros, oficiais do tesouro e lideranças políticas americanas. Foi nesses termos que ganhou força o argumento segundo o qual convinha ao Brasil distanciar-se, na medida do possível, da "América Latina". A construção regional alternativa que poderia ocupar-lhe o lugar seria a "América do Sul". Embora fosse inicialmente uma operação de marketing voltada para criar confiança nas difíceis negociações por empréstimos em meio à crise, essa transformação terminaria tendo um significado estratégico definitivo para as leituras brasileiras do sistema internacional.

Ainda no curso da crise financeira de 1998, outro evento, agora envolvendo a Argentina, ajudou a reforçar a ideia de que a "América do Sul" seria a melhor plataforma regional do Brasil. Quando os temores sobre o futuro do Real atingiram o ponto mais alto, as autoridades monetárias em Buenos Aires retiraram apoio às escolhas de Brasília e, indo na direção contrária, começaram a sugerir publicamente que o Brasil adotasse uma política de paridade com o dólar (*currency board*). O então ministro argentino da Fazenda, Domingo Cavallo, fez declaração nesse sentido perante

uma plateia de empresários e financistas no retiro de Davos sem negociá-la previamente com seus colegas na Esplanada dos Ministérios. Do ponto de vista de Brasília, isto constituía uma "traição" não apenas porque revelava a fragilidade fundamental a assolar o MERCOSUL, mas também porque era o tipo de argumento que reforçava politicamente aquelas vozes dentro de instituições financeiras internacionais que, à época, tentavam estabelecer condições rigorosas em qualquer pacote de ajuda para o Brasil. Com Cavallo transformando-se rapidamente em *persona non grata* em círculos brasileiros, ganhava momentum a ideia de que a política regional do país precisava ser chacoalhada.

Nesse cenário, ainda mais dois eventos na relação brasileiro-argentina ajudariam a enraizar novas apreciações em Brasília sobre a utilidade e orientação do regionalismo. Durante o mesmo ano de 1998, a Argentina negociara, sigilosamente e sem consulta ao Brasil, o status de aliado extrarregional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Além disso, quando o Brasil flutuou sua moeda em resposta à crise financeira, a Argentina barrou a entrada de produtos brasileiros, fragilizando ainda mais a fina malha normativa do MERCOSUL. À medida que a crise financeira jogava a própria Argentina em recessão econômica intensa e inédita ebulição política, o relacionamento bilateral que estivera no coração da estratégia regionalista do Brasil desde a década de 1980 se tornava progressivamente tenso e de difícil gerenciamento. O tom amargo da mídia brasileira refletia fielmente o sentimento dominante dos atores-chave do lado brasileiro.

A evidência existente indica que, já em 1999, circulavam documentos no Palácio do Planalto e no Ministério das Relações Exteriores que apontavam a utilidade estratégica de expandir o MERCOSUL com o propósito explícito de diluir o poder relativo da Argentina dentro do bloco. Em vez de abandonar o projeto regional,

seria mais factível e melhor expandi-lo para incluir novos países em um arranjo cooperativo regional mais amplo. Isto é irônico: a reação brasileira à percepção de debilidade regional não levou a uma retração, mas a uma expansão das ambições regionalistas. O objetivo era menos limitar o poder argentino do que aumentar o espaço de manobra brasileiro. Esta nova formação não iria substituir o MERCOSUL, mas o faria menos proeminente nas mesas de negociação. Esta escolha não é trivial e revela uma atitude pró-ativa e interessada em aproximar-se do espaço regional: diante da fragilidade e debilidade regional, o país preferiu não retrair seus interesses, mas alargá-los. Por trás dessa lógica residia o entendimento segundo o qual uma entidade sul-americana mais ou menos frouxa funcionaria como saída legítima para a paralisia em que se encontrava o MERCOSUL às vésperas da virada de século. Assim, em setembro do ano 2000, o Brasil convidou os chefes de Estado sul-americanos para o que era o primeiro encontro dessa natureza na história da região (o ministro das relações exteriores mexicano recebeu um convite formal depois de troca de mensagens diplomáticas afiadas com o Brasil).

Rubens Barbosa, desde Washington, apontava a utilidade da iniciativa:

> A América do Sul não aparece nos radares dos formuladores de política externa americana, a não ser quando existe uma crise ou ameaça de crise. Por isso, tenho insistido muito nas minhas apresentações públicas no conceito de América do Sul... Está madura a ideia de o Brasil assumir, de fato, na América do Sul, um papel de liderança, o que já vem fazendo informalmente. A credibilidade, o respeito e os resultados alcançados pelo país nos últimos cinco anos, credenciam o Presidente do Brasil para propor algo concreto (não retórico) para consolidar nosso papel no subcontinente... Os EUA e os demais países da região esperam de nós uma atitude dessa natureza (que o Brasil assuma a liderança regional, com todo o ônus e responsabilidade que isso representa). Vai haver ciumeira? Vai. Vai haver desconfiança? Sempre houve. Temos de fazer política da nossa geografia. A América do Sul é o nosso "quintal" e onde se dará (já está se dando) a expansão capitalista das empresas brasileiras. Devemos ocupar esse espaço antes que outros (EUA, México, no contexto da ALCA, e alguns países europeus e Asiáticos) o façam.[3]

Concluía ele:

> Seguem algumas sugestões, se for decidido fazer algo nessa direção (Brasil assumir de fato a liderança da região): (1) o México não é parte da America do Sul e, portanto, não pode fazer parte de qualquer iniciativa do Brasil em relação ao subcontinente (temos que assumir o ônus dessa decisão); (2) uma eventual reunião de Presidentes da America do Sul não pode ser um exercício de retórica e de "photo opportunity"... Propostas concretas que o Brasil poderia liderar: (a) criar um programa sul-americano ao Avança Brasil para fortalecer a integração física da região e atrair investimentos em todos os países. O Banco Mundial, o BID e o Eximbank poderiam estar associados, (b) criar um Banco Sul-Americano de Desenvolvimento...Essa ideia só teia condições de sair do papel se o Brasil se responsabilizar por parte substancial da capitalização do novo banco, (c) propor que as moedas nacionais... substituam o dólar como moeda de troca para as operações de comércio exterior.[4]

Barbosa ia além. Propôs a criação de uma autoridade internacional para regular a hidrovia Paraná-Paraguai nos moldes das que existem para o Danúbio e o Reno Sugeriou programa de ajuda à industrialização do Paraguai com apoio do BNDES e do empresariado nacional. Sugeriu programa de apoio ao Equador, "para ajudar o país a superar a crise quase terminal em que se encontra".[5] A conclusão era clara:

[3] Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21 jan 2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC.

[4] *Idem.*

[5] *Idem.*

> Uma proposta desse tipo implicará uma mudança de atitude em relação ao protagonismo do Brasil em crises internas dos países da região, como as que ocorrem na Colômbia e no Equador e um envolvimento mais direto no que ocorre em outros, como a Venezuela e nas Ações com vistas à reintegração de Cuba.[6]

Parte do argumento de Barbosa tinha a ver com a identidade nacional. Em correspondência ele reclamava da percepção americana que estaria "contaminada pelo pouco que sabem dos 'latino': país pobre, rural, de língua hispânica exportador de mão de obra barata... Parece-me claro que tais distorções de imagem, provocadas pela associação automática do Brasil à América Hispânica, têm ocasionado limitações ao avanço do relacionamento bilateral... [Devemos] tornar o Brasil e seus cidadão visíveis —e sobretudo discerníveis— aos olhos dos EUA... Interessa, assim, ao Brasil, para fins de atuação nos EUA, procurar estimular a diferenciação da America do Sul".[7]

O que merece atenção especial neste caso é o fato de a lógica por trás das escolhas brasileiras não ser aquela segundo a qual uma entidade sul-americana era útil e necessária para resolver problemas de ação coletiva, promover a coordenação regional ou gerenciar problemas comuns típicos da interdependência complexa entre fronteiras porosas na região. Ao contrário, a lógica que animava Brasília era a de utilizar um novo arranjo regional como ferramenta para resgatar espaço de manobra diante da crise financeira e de um MERCOSUL moribundo e decadente. Assim, a origem da ideia de "América do Sul" teve menos a ver com novas ideias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que com um cálculo instrumental calcado em considerações de poder e autonomia.

---

[6] *Idem.*

[7] Barbosa a MRE, 316, 10 fevereiro 2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC.

Dessa maneira, o impacto estratégico da crise financeira de 1998 foi o de levar o Brasil a reavaliar os contornos de sua região. Ganhou força a ideia de que as fronteiras imaginárias do espaço regional precisariam ser adaptadas se o Brasil fosse ser bem-sucedido em um ambiente internacional crescentemente desafiador.

2. As fontes do poder nacional

Um dos aspectos mais peculiares das ideias tradicionais sobre o poder nacional no século vinte é a relativa escassez de referências à região como um importante componente desse poder. Um exemplo são as demandas brasileiras por status especial na sociedade internacional —seja nas Conferências de Haia, na Liga das Nações, na Conferência de São Francisco, em Bretton Woods ou no debate mais contemporâneo sobre reforma da governança global. Tradicionalmente, o Brasil demandava status diferenciado nessas instâncias fundando seus argumentos em atributos tais como: o acervo acumulado de sua tradição diplomática, seu papel construtivo na resolução de conflitos, sua aderência a instituições multilaterais e seu vasto território. O argumento de que o Brasil é um candidato a ter status especial porque representa sua região ou está disposto e é capaz de coordenar a ordem naquela parte do mundo nunca chegou a ser articulado plenamente por Brasília —apareceu tradicionalmente nas entrelinhas, de forma implícita e muitas vezes tortuosa. O excepcionalismo que poderia resultar do fato de o país ser o maior, mais rico e mais populoso país de sua região imediata não chegava à lista de atributos. A curiosa premissa não falada resultante sugeria que um país pode ser relativamente poderoso e influente sem ter de necessariamente ser uma "potência regional" na região em que se insere.

Gerações sucessivas de estadistas estrangeiros que lidaram com o Brasil encontraram alguma dificuldade para digerir esse raciocínio: Elihu Root com o Barão do Rio Branco no início do século XX, Nixon/Kissinger com os governos Médici e Geisel, e George W. Bush com os governos Cardoso/Lula no início da década de 2000. Em todas essas instâncias, o princípio básico de Washington era o de que o Brasil poderia conduzir um jogo regional capaz de reduzir a necessidade de compromisso americano na região. Nesses casos os americanos surpreenderam-se ao descobrir que o lado brasileiro não respondia bem a modelos tradicionais de delegação de poder e autoridade, achando-os excessivamente custosos e fora de compasso com os interesses regionais do Brasil. A mensagem recorrente do Brasil é a de que o país "pode e deve contribuir na construção da ordem global... consciente de seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social".[8] Qualquer concessão americana, esclarecia o governo brasileiro, devia basear-se nas qualidades inerentes da sociedade brasileira, não em noções vagas sobre um suposto papel assertivo brasileiro na região.

Essa crença é profundamente arraigada no Brasil e ainda constitui a tônica dominante nas concepções brasileiras a respeito do mundo. No entanto, o lugar da região vem ganhando proeminência por meio de três ideias principais. A primeira sustenta que a região importa porque é uma das principais fontes de instabilidade no ambiente externo. De fato, desde meados da década de 1990 a região assistiu a crises em vários Estados relativamente frágeis, como Bolívia, Paraguai e Equador, e mesmo em outros fortes como a Venezuela. O que lá acontece tem afetado interesses brasileiros de maneira direta —seja em relação ao investimento privado, ao crédito público ou às comunidades de cidadãos brasileiros vivendo nesses países.

[8] Celso Amorim, 1º de janeiro de 2003.

Foi nos últimos quinze anos que ganhou força a noção do regionalismo como resposta aos problemas inerentes da região. Isso veio da mão de desenvolvimentos conceituais paralelos muito importantes. Por um lado, a diplomacia brasileira contemporânea passou a considerar a democracia procedural como um requisito para a inserção bem-sucedida da região sul-americana nas relações internacionais. Assim, um revés nas credenciais democráticas de qualquer país regional passou a ter, para o Brasil, repercussões estratégicas internacionais. Por outro lado, na concepção brasileira, a instabilidade regional é percebida como causa de potencial preocupação norte-americana, fenômeno que o Brasil tem se empenhado em evitar. A situação é particularmente delicada para o Brasil porque seus vizinhos dividem-se entre aqueles que almejam uma aproximação maior com os Estados Unidos e podem constituir porta de entrada para interesses americanos na América do Sul (Colômbia e Chile); e aqueles que, ao contestar a hegemonia americana, despertam a preocupação de Washington e, por força de sua oposição, terminam pondo a região em seu mapa de prioridades (Bolívia e Venezuela).

Desse ponto de vista, a região constituiria um calcanhar de Aquiles para o Brasil, cuja política regional almejaria menos a acumulação de poder do que a redução de riscos e a proteção contra os efeitos deletérios da instabilidade dentro de países vizinhos. Essa preocupação ajuda a explicar por que o Brasil parece estar abandonando sua enraizada relutância em institucionalizar as relações de segurança na região para produzir uma nova arquitetura que evite respostas *ad hoc* da comunidade regional ou respostas mais ou menos intervencionistas por parte dos Estados Unidos.

A segunda ideia relevante aqui prega que a região pode funcionar como um escudo contra alguns dos aspectos mais negativos do sistema capitalista global. O argumento é mais sofisticado quando se refere ao comércio: dessa perspectiva, os objetivos de longo prazo são o controle da globalização e a proteção da economia nacional de choques externos. Esta ideia não é nova e, ao menos em parte, suas origens remontam à década de 1960. Mas o importante aqui é notar que a leitura brasileira do regionalismo continua enfatizando menos os objetivos comuns com a vizinhança do que a proteção da capacidade *nacional* de fazer frente aos desafios da globalização. Assim, no caso brasileiro, as mudanças na composição da sociedade internacional típicas dos anos 1990 e 2000 —e a expansão do regionalismo como forma legítima e desejável de gerenciar a ordem internacional— não se traduziram no abandono de posturas autonomistas, mas na adequação das mesmas com o objetivo de manter algum espaço de manobra nacional no mundo.

A terceira ideia recorrente caminha em direção diferente às anteriores. Ressalta que a região pode ser uma importante fonte de acréscimo do módico poder que o Brasil goza nas relações internacionais. Segundo essa visão, sendo a economia dominante da região, o Brasil pode utilizar o agrupamento regional para alavancar seu poder de barganha nacional em negociações com o mundo industrializado. É difícil encontrar referências explícitas a essa visão porque o teor dos discursos tende a destacar as fraquezas e fragilidades do país, não sua força relativa. Conforme enfatiza o chanceler Celso Amorim: "Até mesmo um país grande como o Brasil é um país pequeno num mundo como esse... nós não temos a capacidade de falarmos sozinhos... Eu acredito que o Brasil não tem uma existência plena sem a união (com a América do Sul)".[9] Mas a lógica subjacente enxerga na região uma plataforma de lançamento ou trampolim, e vê o Brasil como um imã que exerce algum grau de atração natural no ambiente regional devido ao peso da economia nacional.

É fundamental notar que este tipo de raciocínio não é óbvio em círculos brasileiros. Ao contrário, durante gerações, os principais estrategistas acreditavam que o mecanismo de poder dominante na América do Sul era o equilíbrio de poder. Ou seja, diante de um Brasil assertivo, esperava-se que os vizinhos buscassem formar uma coalizão anti-hegemônica. A ideia de que o peso relativo do Brasil atrai (não afasta) os vizinhos é relativamente nova e revela uma interpretação sobre o funcionamento do poder nas relações regionais que valoriza uma dinâmica que a literatura especializada denomina de *bandwagoning*: a noção de que, diante do poder do Brasil, vizinhos menores tendem a segui-lo a reboque. É importante ressaltar que, ao menos na primeira década do século XXI, essas duas leituras opostas sobre a lógica do poder na América do Sul aparecem muitas vezes lado a lado no pensamento e escritos dos mesmos tomadores de decisão.

Três proposições, portanto, marcam o pensamento brasileiro a respeito do ambiente regional: o Brasil pode gozar de poder, prestígio e influência nas relações internacionais sem que isso implique assumir o papel de potência regional; a região pode funcionar como um escudo protetor da "autonomia" nacional na era da globalização; e a região pode funcionar como uma plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional. Apontando em direções distintas, as três convivem de modo flutuante e pouco confortável, ajudando a explicar, ao menos em parte, as ambiguidades da atitude brasileira em relação à América do Sul.

---

[9] Celso Amorim, discurso na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores da América do Sul, Santiago, Chile, 24 de novembro de 2006.

3. A 'não indiferença'

Um indicador adicional da guinada em direção à região é o fato de o Brasil responder a crises regionais com mais —não menos— engajamento. Por exemplo, diante da tentativa de golpe no Paraguai em 1997, o Brasil sinalizou aos conspiradores que jogaria todo seu peso contra eles e, em parte por causa disso, o golpe não aconteceu. Entre 1995 e 1998, o Brasil esteve no centro da mediação da disputa territorial entre Equador e Peru e, em 2002, assumiu um posicionamento ativo de estabilização da Venezuela após a tentativa falida de golpe contra Hugo Chávez. Na década de 2000, pela primeira vez o governo brasileiro manifestou real interesse no conflito colombiano e alguns membros do governo assinalaram que o Brasil deveria desempenhar um papel político em sua resolução. No âmbito latino-americano, quando o Conselho de Segurança da ONU designou uma operação para o Haiti, o Brasil ofereceu-se para lidara-la e arcar com a maior parte dos custos e tropas. Finalmente, em 2008, quando o exército colombiano perseguiu e assassinou membros das FARC em território equatoriano, a resposta brasileira foi pouco usual: indo contra uma arraigada tradição nacional de rejeição a quaisquer formas de institucionalização da segurança regional, advogou ideias de segurança coletiva sob a forma de um Conselho Sul-Americano de Defesa.

A evidência existente também sugere que, ao menos desde a segunda metade da década de 1990, o país adotou posições mais intrusivas em questões regionais. Ao menos em assuntos relacionados à democracia e às regras democráticas, a opção foi por não adotar uma política baseada estritamente em princípios de soberania e não ingerência. Contrariamente a essa abordagem tradicional, a nova ênfase vem recaindo sobre a ideia de que o interesse brasileiro na região passa, em parte, por um conjunto

de princípios básicos sobre a governança no interior dos países vizinhos. Foi essa a tônica do governo Fernando Henrique Cardoso no caso paraguaio.

Por trás da intervenção brasileira no Paraguai havia uma transformação mais profunda. A primeira explicação formal dela foi feita por Lampreia perante as autoridades diplomáticas do Vaticano, em encontro reservado. Quando o Cardeal Ângelo Sodano, secretário de Estado, elogiou a posição brasileira no episódio, Lampreia elaborou pela primeira vez uma resposta com contornos doutrinários precisos: trata-se de "momento novo vivido pela diplomacia brasileira, tradicionalmente, neste século, avessa a envolver-se ativamente em questões de natureza interna dos países... as novas condicionantes internacionais e em particular regionais como o MERCOSUL" impunham "novo enfoque para trato de questões afetas à eventual quebra da ordem democrática". Em síntese, quando a democracia estivesse ameaçada na região, o Brasil considerava legítimo intervir.[10]

Da mesma forma, em seu discurso de posse, o presidente Lula notou que "muitos de nossos vizinhos hoje vivem situações difíceis", e assinalou que o Brasil estaria disposto a tomar partido ao fazer uma "contribuição". Em 2004, esses argumentos encontraram expressão doutrinal pela primeira vez em discurso proferido na China: "A crescente aproximação e consolidação das relações do Brasil com sua região requerem que a situação de instabilidade nesses países mereça um acompanhamento mais atento por parte do governo brasileiro, que é orientado pelo princípio da não intervenção, mas também pela atitude da 'não indiferença'".[11] Lula reforçou o ponto na Assembleia Geral da ONU, no mesmo ano, dizendo que

[10] Lampreia a Exteriores, n. 10001 31102, confidencial, 14 maio 1996, Arquivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

[11] Presidente Lula, Universidade de Pequim, 25 de maio de 2004.

"nós não acreditamos em interferência externa em questões internas, mas não procuramos refúgio na omissão e indiferença perante os problemas que afetam nossos vizinhos".[12] Essa transformação conceitual, embora limitada e possivelmente reversível, revela o escopo da transformação da atitude brasileira em relação à região.

IV. Política interna

O processo político interno é crucial para explicar a trajetória brasileira de engajamento com sua vizinhança sul-americana. Em primeiro lugar, dinâmicas de política interna brasileira durante os últimos vinte anos afetaram diretamente a capacidade de barganha do Estado brasileiro diante de terceiros países. Segundo, as motivações político-partidárias do Palácio do Planalto em diversas ocasiões afetaram de forma direta a concepção e execução da política externa regional. Finalmente, as instituições brasileiras ajudaram a definir os trilhos sobre os quais avança ou retrocede o processo de integração regional. Esta seção lida com esses fatores específicos.

Posto de maneira simples, o "poder" do Brasil vis-à-vis sua região é uma função não apenas de capacidades materiais (vigor da economia, abundância de crédito, etc.), mas também da política interna. O cenário político doméstico a partir de 1994 foi marcado pelo progressivo fortalecimento do aparelho de Estado. O processo, à época ambíguo e sujeito a recorrentes dificuldades, era caracterizado por seus principais atores como o de "arrumar a casa". Depois de décadas de governança autoritária seguidas por um governo civil não eleito, ao qual se sucederia um governo eleito, mas derrubado por denúncias de corrupção, a liderança

[12] Para o discurso inaugural, Presidente Lula, 1 de janeiro de 2003; Presidente Lula, LIX UNGA, Nova York, 21 de setembro de 2004.

que chegou a Brasília com Fernando Henrique Cardoso lançou-se a processo de ambiciosa reforma estatal. Os resultados foram impactantes: em 1994 a taxa anual da inflação foi de 2.407%; em 1996 era de 9,3%. O investimento direto estrangeiro era de US$ 9,6 bilhões em 1996; em 1998 era de 26,3 bilhões.

Esse ambiente facilitou o alargamento das ambições internacionais do país. Quando Fernando Henrique foi eleito, o Herald Tribune disse "Por enquanto o Brasil permanece um jogador relutante e tímido na cena internacional. Mas em Fernando Henrique Cardoso... provavelmente terá seu primeiro presidente em muitos anos que se interessa pelo resto do mundo... Cardoso não buscará atenção batendo o tambor do nacionalismo. Mas ele certamente vai querer ver o Brasil jogar um papel mais ativo, refletindo seu tamanho e sua nova autoestima". O jornal estava certo. Assim, o Fernando Henrique do ano 2000 em diante é mais assertivo e propositivo em relações internacionais do que o presidente eleito para domar a inflação em meados da década anterior.

Essa dinâmica pela qual a percepção de sucesso em casa reflete-se em aumento das ambições internacionais do governo brasileiro repetiu-se também durante o governo Lula. Herdeiro de um sistema de regras mais resistente e sofisticado do que era possível imaginar no início da Nova República, Lula também contou com a sorte de um ambiente econômico internacional amplamente favorável a uma agenda externa alargada.

Assim, parte do motivo pelo qual Fernando Henrique e Lula conseguiram avançar uma agenda expansiva de compromissos regionais diz respeito a sua posição relativa no cenário interno. Ambos ganharam eleições com vitórias acachapantes. Em 1994, Fernando Henrique derrotou Lula num primeiro turno que lhe deu 35 milhões de votos (contra 21 milhões). Em 2002, Lula teve 53 milhões de votos contra José Serra. Em posse da legitimidade que

apenas um mandato forte traz, eles puderam emprestar seu peso a iniciativas que, sob a batuta de outros, poderiam receber mais fogo e inimizade. Embora não existam estudos sistemáticos sobre o tema, uma observação superficial sugere que em momentos de queda de popularidade presidencial o espaço para novas iniciativas regionais encontrou-se significativamente restrito.

A vantagem dessa perspectiva é capturar alguns dos elementos comuns por trás da política externa de Fernando Henrique e Lula. Ao longo dos últimos vinte anos, tanto Fernando Henrique quanto Lula escolheram estratégias regionais de olho na manutenção ou melhoria de sua autoridade interna. Ambos utilizaram a região como espaço para facilitar e promover concepções brasileiras de democracia e não intervenção, mesmo quando essas entravam em choque com as preferências de outros atores do mundo ocidental, notadamente os Estados Unidos. Assim, o governo de Fernando Henrique recusou-se a condenar os abusos de Alberto Fujimori no Peru ao tempo em que Lula recusou-se a condenar aqueles de Hugo Chávez a partir de 2003. Ambos utilizaram a região como espaço para consagrar-se como estadistas experientes com traquejo internacional —seja Fernando Henrique como garante da paz entre Equador e Peru, seja Lula na promoção de encontros de presidentes sul-americanos com outros agrupamentos regionais do mundo. As diferenças de grau, tom e estilo —profundas que são— não escondem o denominador comum de uma política regional marcada amplamente pela agenda e pressões políticas internas.

Outro aspecto comum entre Fernando Henrique e Lula em temas regionais foi a resistência a projetos integracionistas que levassem a compromissos profundos que poderiam amarrar o Brasil institucionalmente. Publicamente favoráveis a maiores doses de integração e comprometidos com o avanço da democracia e do desenvolvimento em toda a vizinhança, ambos mantiveram-se cautelosos diante de demandas de vizinhos por concessões e maiores parcelas de compromisso formal com o projeto de integração regional. A integração era boa sempre e quando avançasse a causa dos interesses privados nacionais, facilitasse obras de interesse estratégico para o Brasil e não forçasse na agenda o tema da supranacionalidade.

As análises sobre o período dão ênfase às diferenças entre Fernando Henrique e Lula. Mas, apesar da discrepância dos estilos pessoais, há muitas semelhanças importantes.

Tome-se, por exemplo, a atitude em relação a Hugo Chávez. Preocupado com a radicalização de Chávez caso seu governo fosse isolado, Fernando Henrique apostou decididamente em canais de aproximação. Esses eram tanto informais —como se vê no numero e intensidade do contato entre ele e o mandatário venezuelano— quanto formais, conforme revela a decisão brasileira à época de iniciar o processo de conversas estruturadas para encaminhar o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL. A primeira visita ao exterior de Chávez, ainda como presidente eleito, foi para visitar Fernando Henrique em Brasília. Nos 18 meses entre 1999 e meados de 2000, Fernando Henrique teve cinco encontros bilaterais com Chávez. Juntos inauguraram a BR0174 que integra Manaus–Boa Vista–Caracas e a interligação elétrica entre Venezuela e Roraima. Patrocinaram a primeira reunião entre Estados-maiores dos respectivos exércitos em outubro de 1999, assinaram entendimento entre Petrobrás e PDVSA e reativaram um moribundo conselho empresarial. Quando da tentativa de golpe de Estado contra Chávez em abril de 2002, Fernando Henrique foi certeiro ao condenar o ocorrido e demandar a restauração do presidente a seu posto. No Departamento de Estado, o Brasil foi o único país da região a criticar publicamente os Estados Unidos

pelo apoio ao golpe contra Chávez.[13] Fernando Henrique trabalhou algumas vezes como ponte entre Chávez e Washington. E quando Lula ganhou as eleições presidenciais e o cenário interno venezuelano estava em franco declínio ajudou e apoiou a iniciativa do presidente-eleito de enviar seu assessor diplomático, Marco Aurélio Garcia, a Caracas para facilitar o dialogo entre as facções e garantir a estabilidade do país.

Em conversa com a Casa Branca, por exemplo, em pleno ano 2000 Lampreia afirmou que Chávez era “bem-intencionado, informado e realista, porém sob crescente pressão para produzir resultados palpáveis no campo social”.[14] Em conversa com o general Barry McCaffrey, czar das drogas da Casa Branca de Clinton, Lampreia disse que Chávez tinha um caráter particular, mas seu empenho era “genuíno no saneamento do sistema político venezuelano”. Lampreia afirmou não ver “risco de escalada autoritária”.[15] Em conversa com Albright, Lampreia disse que o Brasil manteria uma relação construtiva com Chávez e que o FHC visitaria o país em breve.[16] Lafer disse a Condoleeza Rice que Chávez contava com apoio popular significativo, então seria melhor não buscar isolá-lo.[17] O governo Fernando Henrique inclusive avançou conversas com Venezuela para aprofundar relações com o MERCOSUL.[18]

Sem dúvida alguma, contudo, a guinada brasileira em direção à região sob a batuta de Lula teve coloração diferente daquela imprimida por Fernando Henrique —embora a direção

[13] Rubens Barbosa, entrevista com o autor, 12 jan 2009.

[14] Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Arquivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

[15] *Ibidem.*

[16] *Ibidem.*

[17] Lafer a MRE, secreto, 10003, 2 mar 2001, RAB.

[18] Cannabrava a Exteriores, confidencial, 148, 2 fev 1999, retransmitido por MRE a Bras. Emb. Londres, 3 fev 1999, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC.

de ambas fosse similar e no sentido de aumentar os compromissos regionais do Brasil. Com Lula, a aproximação respondeu em parte às necessidades do capitalismo nacional, mas também serviu como instrumento para dar identidade esquerdista a um governo economicamente ortodoxo, para ajudar partidos historicamente amigos do PT a reverter o pêndulo regional da direita típica de Menem, Salinas e Collor para a esquerda agora representada por Kirchner, Evo Morales e Hugo Chávez. Para Lula, abraçar a causa regional era instrumental para avançar seus argumentos num jogo marcado pela percepção pública de que o governo anterior teria sido insuficientemente duro com os Estados Unidos no contexto da ALCA, e alheio ou pouco interessado pela América do Sul. Os gestos e ritualística da integração regional sul-americana serviam a Lula para consolidar uma postura à esquerda que era caudatária do que, nas décadas de 1970 e 1980, fora a bandeira latino-americanista, ao menos na retórica, das esquerdas brasileiras. Quando a polarização ideológica da região chegou a seu clímax em meados da década de 2000, a questão da política regional ganhou relevância renovada no debate público brasileiro. Para a oposição, Lula e sua equipe eram irresponsáveis ao associar o Brasil com novas elites políticas regionais que facilmente violavam as regras do jogo econômico, que tinham ambições libertárias ingênuas ou perversas, e que possuíam credenciais democráticas questionáveis ou não as possuíam.

Finalmente, vale mencionar o papel das instituições nacionais como fator importante por trás da guinada regional do Brasil. Fernando Henrique ocupou um Estado cheio de problemas, mas significativamente mais rico e capaz de mobilizar seus recursos do que países vizinhos. Oito anos mais tarde, Lula tomou as rédeas de uma formidável máquina estatal —e a fez crescer. Apesar da retórica do ajuste do governo Fernando Henrique, o

gasto público aumentou durante todo o período. O governo financiou isso com o aumento de receitas de taxação. A realidade fiscal do governo era menos austera e responsável do que seu proponentes defendiam. O gasto aumentou 6% ao ano enquanto o PIB aumentava 2.4% ao ano. Fernando Henrique contou com um aparelho de Estado fortalecido para avançar o projeto regional, como ficou evidente quando o BNDES transformou-se em fonte de financiamento para a integração a princípio da década de 2000. Lula aumentou o gasto significativamente e aproveitou os instrumentos desse aparelho estatal reforçado para fazer política externa (expressão clara disso foi a duplicação no número de diplomatas de carreira durante os oito anos de governo Lula). Nada disso, contudo, bastou para forjar uma opinião pública comprometida inquestionavelmente com a integração regional. Essa falta de consenso interno —seja entre as elites ou na população de um modo geral— foi uma das principais barreiras contra compromissos brasileiros mais profundos com a região.

V. Perspectivas

O que se pode esperar nos próximos anos? Este artigo argumentou que uma apreciação da trajetória do regionalismo do Brasil e de sua capacidade de engajamento regional deve contemplar três fatores centrais: incentivos materiais, ideias e o jogo político interno em Brasília. Eles ajudam a explicar a ambiguidade básica da posição regional do Brasil, que não adotou nem postura de imposição hegemônica tradicional nem seguiu o modelo de concessão de soberania a instituições supranacionais para garantir o consentimento de seus vizinhos. A direção da política regional do Brasil na segunda década do século —e sua capacidade de ajudar a gerir a ordem na América do Sul— dependerá da interação entre esses fatores.

No quesito dos incentivos materiais, ao que tudo indica o componente regional da economia brasileira continuará gerando interdependência profunda com os vizinhos. Uma retração diplomática significativa da posição atual é pouco factível num cenário de ampla exposição empresarial e financeira de entidades brasileiras na vizinhança. Entretanto, tampouco parece haver percepção em Brasília ou São Paulo da necessidade de avançar em direção a mais institucionalização do regionalismo. Assim, os fatores materiais que tendem a ditar o ritmo da política regional são a estabilidade financeira interna e a ausência de grandes negociações comerciais globais (que poderiam contribuir para a aceleração do processo integracionista regional com o intuito de fortalecer a posição negociadora global do Brasil). O Brasil certamente continuará explorando oportunidades e espaços vazios —quiçá tirando proveito da atitude distante do governo Obama em relação à região— mas nada indica que isso resulte numa mudança de atitude por parte do país. A exceção, claro, seria uma crise em país da vizinhança que infligisse altos custos econômicos e políticos ao Brasil, forçando agentes públicos e privados a demandar mais ou mais profundos mecanismos formais de controle e autoridade na região.

No campo das ideias, a noção de 'América do Sul' tende a conviver de maneira ambígua com a ideia de 'América Latina' (tensão que ganhou volume no final do governo Lula, quando a segunda formação voltou a aparecer em documentos oficiais). A leitura de Brasília segundo a qual a região constitui calcanhar de Aquiles de difícil gestão continua arraigada e nada aponta em outra direção. Também permanece no cenário de médio prazo a concepção segundo a qual ser uma potência emergente e um jogador global não demanda, necessariamen-

te, um perfil de 'potência regional' capaz ou interessada em estabelecer, manter e custear o ordenamento na região, com o necessário leque de incentivos positivos e negativos que essa posição demandaria.

Em termos de política interna, parece continuar vivo o dissenso interno a respeito da utilidade de engajamento regional ativo, assim como a crença de que o Brasil é fraco e pobre demais para custear a gestação de um ordenamento mais formalizado com centro político em Brasília. Boa parte da atitude brasileira em relação ao entorno dependerá do grau de polarização política na região e da capacidade de o governo brasileiro estabelecer relações produtivas de trabalho com os governos vizinhos, apesar de divisões ideológicas. Dependerá também da estabilidade e força de instituições brasileiras, notadamente o BNDES, seu sistema de contratos e auditoria. E encontrará seus limites, naturalmente, numa opinião pública que ainda subestima os estreitos limites que a região impõe à projeção global do Brasil.

Capítulo V

O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites

Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios

Introdução

Os projetos de integração regional e sub-regionais na América do Sul vêm registrando mais retrocessos que progressos. Nem no *front* das relações econômicas e, menos ainda, no das instituições regionais foram registrados avanços dignos de nota. Ao contrário, particularmente nesta segunda dimensão, os dois esquemas sub-regionais (MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações) têm sido incapazes de superar conflitos e divergências, levando inclusive, no caso da CAN, à ruptura do projeto de integração.

Em um contexto de crescente fragmentação nas estratégias nacionais e de clivagem política entre países nacionalistas e liberais na América do Sul, tem sido recorrente o debate sobre o papel que se poderia esperar do Brasil como vetor de integração

regional. Até o momento, as expectativas de que o país pudesse ter uma atuação mais pró-ativa nesta direção têm sido frustradas. Diante das evidentes dificuldades nos processos de integração econômica, o país tem optado por estimular projetos de caráter eminentemente político, como é o caso da UNASUL.

A discussão sobre os limites e possibilidades da atuação do Brasil como vetor de integração regional requer a análise das condicionantes econômicas, das estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos e das prioridades brasileiras em suas relações com a região e com o mundo.

A segunda seção deste artigo apresenta a evolução recente e as características, em termos de composição geográfica e de classes de produtos, dos fluxos de comércio e dos investimentos diretos da América do Sul e, particularmente do Brasil. O objetivo principal desta análise é identificar a relevância global e setorial da América do Sul nas relações econômicas do Brasil com o mundo e, inversamente, a importância do Brasil para a região.

As políticas de inserção internacional dos países sul-americanos e seus impactos sobre os processos formais de integração regional e sub-regional são descritos na terceira seção. A quarta seção analisa as estratégias brasileiras para a América do Sul e, como contrapartida, a inserção do Brasil nas opções de política externa dos países da região.

Tendo como pano de fundo o panorama que emerge da análise desenvolvida nas seções anteriores, a última seção apresenta algumas especulações sobre o lugar que região tende a ocupar nas estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos, sobre as condicionantes para que a região ganhe maior relevância na política econômica externa brasileira e para que o Brasil possa dar maior contribuição ao processo de integração regional.

1. Comércio e investimentos intrarregionais

1.1. Comércio intrarregional

Ao se analisar a evolução das exportações dos países sul-americanos, na primeira década do século, por países ou blocos de destino, é possível constatar que a participação das exportações intrarregionais nas exportações totais da região praticamente não se alterou, entre 2000/2001 e 2008/2009, tendo representado, neste segundo biênio 21% do total. O Brasil foi destino, nos dois biênios, de 8% das exportações regionais.

O crescimento da participação da Ásia como mercado de destino das exportações regionais é a mais significativa mudança na distribuição geográfica das vendas externas dos países sul-americanos (de 9%, em 2000/2001, para 17%, em 2008/2009). A China, cuja participação passa de 2% para 8%, entre os dois biênios, é a principal responsável por este crescimento da Ásia como destino das exportações sul-americanas. A contrapartida deste crescimento de participação asiática é a redução do peso dos EUA como destino das vendas externas da região (de 24% para 14%).

Tendências semelhantes se observam no caso das exportações brasileiras: estabilidade da participação sul-americana, forte crescimento asiático "puxado" pela China e queda sensível do peso dos EUA como destino das vendas brasileiras. Outra evolução relevante, apenas no caso do Brasil, é a crescente participação dos "demais países" como destino de suas exportações (passando de 16% para 23%, entre os dois biênios).

Tabela 1. Exportações da América do Sul por regiões e países de destino (2000/2001 e 2008/2009)

País/Bloco	Média 2000/2001			
	Brasil		América do Sul*	
	US$ milhões	Part.%	US$ milhões	Part.%
America do Sul	10.651.657	19	24.635.765	20
Brasil	-	-	9.895.367	8
Mercosul	7.038.974	13	13.054.001	10
CAN	1.397.348	3	5.568.619	4
Demais	2.215.336	4	6.013.146	5
Estados Unidos	13.648.310	25	30.108.228	24
União Européia	15.344.112	28	15.891.003	13
Ásia	6.641.311	12	10.962.048	9
China	1.493.328	3	2.595.973	2
Demais	5.147.983	9	8.366.075	7
Outros	9.138.818	16	43.695.413	35
Mundo	55.424.207	100	125.292.457	100

País/Bloco	Média 2008/2009				Taxa de Crescimento	
	Brasil		América do Sul*		Brasil	América do Sul
	US$ milhões	Part.%	US$ milhões	Part.%	%	
America do Sul	32.593.160	19	57.996.974	21	206	135
Brasil	-	-	20.954.748	8	-	112
Mercosul	18.778.464	11	27.141.871	10	167	108
CAN	5.721.328	3	13.094.832	5	309	135
Demais	8.098.369	5	17.760.271	6	266	195
Estados Unidos	21.463.746	13	37.606.205	14	57	25
União Européia	40.146.940	23	38.326.887	14	162	141
Ásia	38.497.770	22	45.322.477	17	480	313
China	18.288.914	11	21.122.485	8	1.125	714
Demais	20.208.857	12	24.199.992	9	293	189
Outros	38.953.001	23	95.342.858	35	326	118
Mundo	171.659.616	100	274.595.399	100	210	119

Notas: Exclusive Brasil | Fonte: Aladi

Do lado das importações, no caso da América do Sul, as principais evoluções registradas na década reproduzem aquelas observadas do lado das exportações, com algumas discretas diferenças. Observa-se estabilidade da participação sul-americana e queda dos EUA como origem das importações, assim como impressionante crescimento da participação chinesa como fornecedor das compras sul-americanas. A estas evoluções, observadas nos fluxos de exportação e importação, junta-se, no caso destes últimos, a queda de participação da União Europeia como fornecedor da região.

No caso do Brasil, a região perde participação como origem das importações do país, tendência que também se registra no caso das compras provenientes dos EUA e da União Europeia. Em contrapartida, registra-se, como já se observara para a região como um todo, notável crescimento das importações provenientes da Ásia, em função especialmente do desempenho chinês, e aumento importante da participação dos "Demais países" como parceiros comerciais do Brasil também pelo lado das importações.

Tabela 2. Importações da América do Sul por regiões e países de origem (2000/2001 e 2008/2009)

País/Bloco	Média 2000/2001			
	Brasil		América do Sul*	
	US$ milhões	Part.%	US$ milhões	Part.%
America do Sul	10.681.844	18	26.229.101	31
Brasil	-	-	10.396.709	12
Mercosul	7.770.764	13	16.546.263	19
CAN	820.400	1	4.686.884	5
Demais	2.090.680	4	4.995.955	6
Estados Unidos	13.477.365	23	20.636.570	24
União Européia	15.611.211	27	15.833.249	19
Ásia	9.406.917	16	12.509.980	15
China	1.409.749	2	3.703.503	4
Demais	7.997.169	14	8.806.477	10
Outros	9.515.301	16	10.305.013	12
Mundo	58.692.637	100	35.513.913	100

País/Bloco	Média 2008/2009				Taxa de Crescimento	
	Brasil		América do Sul*		Brasil	América do Sul
	US$ milhões	Part.%	US$ milhões	Part.%	%	
America do Sul	22.757.393	14	76.050.267	32	113	190
Brasil	-	-	28.317.557	12	-	172
Mercosul	14.607.562	9	44.251.134	19	88	167
CAN	3.977.263	3	18.342.978	8	385	291
Demais	4.172.568	3	13.456.156	6	100	169
Estados Unidos	23.991.760	15	46.257.047	20	78	124
União Européia	33.954.793	21	31.586.388	13	118	99
Ásia	44.262.928	28	52.708.570	22	371	321
China	19.339.696	12	29.397.382	12	1.272	694
Demais	24.923.233	16	23.311.188	10	212	165
Outros	33.040.207	21	30.456.642	13	247	196
Mundo	158.007.080	100	237.058.912	100	169	177

Notas: Exclusive Brasil | Fonte: Aladi

Em suma, o mercado regional permaneceu, na primeira década do século, muito importante para os países sul-americanos, sob a ótica das importações (respondendo por quase 1/3 do total em 2008/2009). Doze por cento das importações sul-americanas (exclusive o próprio Brasil) originaram-se no Brasil, nos dois biênios. O mercado regional é menos importante para as exportações sul-americanas do que para as importações, mas manteve sua participação em torno de 20% do total. O Brasil absorveu, nos dois biênios, apenas 8% das exportações sul-americanas. EUA e União Europeia perdem participação como parceiros comerciais do Brasil e da América do Sul, em contraste com o crescimento do peso da China e, no caso do Brasil, dos "Demais Países", tanto na exportação, quanto na importação.

A estabilidade na participação do comércio intrarregional nos fluxos de intercâmbio globais dos países da região, na década recém encerrada, não deve ocultar o fato de que esta participação foi, na segunda metade da década anterior, nitidamente superior àquela registrada nos dois biênios considerados. Como se observa em estudo realizado em 2007, "en el bienio 1995-1996 las exportaciones a América del Sur habían representado el 25% de las exportaciones totales (con un pico en 1996-1997). La reducción de la importancia de América del Sur como destino para las exportaciones de la región es en buena medida explicada por el comportamiento de los países del Mercosur, los que perdieron relevancia como destino para las exportaciones regionales. La participación del Mercosur como destino de las exportaciones totales de América del Sur cayó de 15% en 1995-1996 a sólo 8.8% en 2003-2004" (Bouzas, Motta Veiga e Rios, 2008). Em 2008/2009, esta participação pouco evoluíra, mantendo-se em torno de 10%.

O comércio intrarregional tem como característica mais marcante, em termos de composição, a forte presença de produtos manufaturados, em comparação com a composição da pauta de exportação sul-americana para o resto do mundo, em que se destacam as *commodities*. De fato, os quatro principais produtos da pauta de exportação sul-americana para o mundo, tanto em 2000/2001 quanto em 2008/2009, são commodities. Entre os dez principais produtos da pauta, apenas dois (veículos automotores e pedras e metais preciosos e semipreciosos) não podem ser considerados *commodities*.

Já a pauta de exportações para a própria região, embora também registre forte presença de *commodities*, tem participação significativa de produtos manufaturados, com destaque para veículos automotores, plásticos e máquinas e equipamentos mecânicos, todos posicionados, em 2008/2009, entre os seis principais produtos de exportação intrarregional. Além disto, a pauta intrarregional de exportações de manufaturados registra participação relativamente elevada de bens de média e alta intensidade tecnológica. Assim, por exemplo, no caso das exportações dos países do MERCOSUL para os demais países latino-americanos, esta participação alcançou, em 2009, mais de 50% das vendas totais para a região (neste caso, a América Latina).

Tabela 3. Exportações da América do Sul para o mundo: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo do SH	M0102	Rank	M0809	Rank
27 Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	36.578.897	1	104.261.977	-
74 Cobre e suas obras	5.879.737	2	24.486.939	2
26 Minérios, escorias e cinzas	4.228.780	3	23.153.595	3
23 Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares, alimentos preparados para	4.021.387	4	11.245.281	4
71 Pedras, metais preciosos (as) ou semipreciosos (as), semelhantes e suas obras	2.211.606	9	10.704.381	5
08 Frutas, cascas de cítricos e melões	3.224.160	5	8.219.710	6
15 Gorduras óleos e ceras animais e vegetais	2.028.133	10	7.528.501	7
87 Veículos automóveis tratores ciclos	2.953.389	7	7.128.040	8
10 Cereais	2.762.770	8	6.360.023	9
3 Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	3.157.328	6	5.662.326	10

Notas: Exclusive Brasil | Fonte: COMTRADE

Tabela 4. Exportações da América do Sul para a região: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo do SH	M0102	Rank	M0809	Rank
27 Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	3.950.484	1	8.090.729	-
87 Veículos automóveis tratores ciclos	2.217.681	2	5.738.265	2
26 Minérios, escorias e cinzas	1.367.616	3	2.526.223	3
10 Cereais	1.063.263	4	2.411.766	4
39 Plásticos e suas obras	509.773	7	2.271.435	5
84 Reatores nucleares, caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	772.520	5	1.985.942	6
15 Gorduras, óleos e ceras animais e vegetais	440.107	8	1.368.888	7
48 Papel e cartão, obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	568.865	6	1.221.382	8
12 Sementes e frutos oleaginosos, grãos, etc.	350.947	10	1.191.316	9
26 Minérios, escorias e cinzas	353.169	9	1.105.941	10

Notas: Exclusive Brasil | Fonte: COMTRADE

Esta especificidade do comércio intrarregional já fora registrada em estudos realizados no final do século anterior e início do atual[1] e se mantém relativamente estável nos dois biênios considerados. No caso das exportações dos países da Comunidade Andina e considerando a América Latina como região de destino, observa-se, entre 2000 e 2008, um aprofundamento desta tendência, já que as exportações de manufaturados

[1] Ver, por exemplo, ALADI (2001).

deste grupo de países crescem, no período, a taxas nitidamente superiores às registradas pelas exportações para outras regiões e para o mundo (CEPAL, 2010). No MERCOSUL, a mesma observação não é válida, porque o comércio intrarregional de manufaturas cresce a taxas próximas às registradas nas exportações sub-regionais para o mundo.

Na realidade, esta característica é particularmente acentuada no caso dos fluxos de comércio interno aos acordos comerciais sub-regionais —ou seja, ao MERCOSUL e à CAN, no caso sul-americano. É nos fluxos intrassub-regionais que se encontra a maior incidência de manufaturas nos fluxos comerciais.

Este fato aponta para uma segunda característica dos fluxos intrarregionais: a importância do comércio intrassub-regional dentro daqueles fluxos. Assim, por exemplo, no caso dos países da Comunidade Andina, o comércio entre eles (medido pelas exportações) respondeu, em 2008, por 57% das exportações daqueles países para a América do Sul. Para o MERCOSUL, esta participação, no mesmo ano, foi de 50%.

Uma terceira característica do comércio intrarregional —que resulta, em boa medida, do peso das manufaturas nestes fluxos— são os índices relativamente elevados de comércio intraindústria (CII) observados em comparação com os registrados para o comércio dos países sul-americanos com outras regiões do mundo. Assim, por exemplo, a Argentina registra um índice de CII —calculado pela CEPAL— em seu comércio com os demais países da América Latina da ordem de 0,41 (0,56, no comércio bilateral com o Brasil), em contraste com um índice de apenas 0,03 no comércio bilateral com a Ásia e de 0,27 em seu comércio com o mundo todo. No caso do Brasil, os três índices são da ordem de 0,36, 0,08 e 0,28, respectivamente e, para a Colômbia, de 0,43m 0,02 e 0,23.

Na realidade, apesar das especificidades das pautas exportadoras dos países sul-americanos, registra-se, para todos eles, o mesmo padrão de diferenciação dos índices de CII, em que os indicadores observados para o comércio intraindustrial são mais elevados, no caso dos fluxos intrarregionais, do que nos demais fluxos. Vale ainda observar que tal característica se intensifica nos fluxos de comércio bilaterais envolvendo países de um mesmo acordo de integração na América do Sul —ou seja, fluxos intra-MERCOSUL e intra-CAN.

A composição das exportações brasileiras para a região e para o mundo apresenta o mesmo tipo de diferença, mas, neste caso, mais acentuada do que a observada para as exportações regionais. De fato, entre os dez primeiros produtos de exportação brasileira em 2008/2009, cinco podem ser caracterizados como commodities, quatro dos quais encontram-se entre as cinco primeiras posições do *ranking*. No caso das exportações brasileiras para a região, apenas dois dos dez principais produtos são commodities e quatro dos cinco principais são bens industrializados. Ou seja, o diferencial de composição das exportações regionais *vis à vis* das vendas ao mundo é mais intenso para o Brasil do que para os demais países da América do Sul, fazendo da região um mercado especialmente relevante para os exportadores industriais brasileiros.

Tabela 5. Exportações brasileiras para o mundo: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo do SH	M0102	Rank	M0809	Rank
26 Minérios, escorias e cinzas	3.191.839	4	16.589.859	1
27 Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	1.500.427	10	16.173.412	2
87 Veículos automóveis tratores ciclos	4.433.926	1	11.568.141	3
12 Sementes e frutos oleaginosos, grãos, etc.	2.484.964	7	11.329.920	4
02 Carnes e miudezas comestíveis	2.079.156	8	11.076.669	5
84 Reatores nucleares, caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	4.265.198	2	10.323.057	6
72 Ferro fundido, ferro e aço	3.141.072	5	9.784.622	7
17 Açúcares e produtos de confeitaria	1.847.724	9	7.121.234	8
85 Máquinas e aparelhos e materiais elétricos, suas partes e etc.	3.092.501	6	6.059.637	9
88 Aeronaves e aparelhos espaciais e suas partes	3.564.362	3	5.031.827	10

Notas: Exclusive Brasil
Fonte: COMTRADE

Tabela 6. Exportações brasileiras para a região: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo do SH	M0102	Rank	M0809	Rank
87 Veículos automóveis tratores ciclos	1.786.627	1	6.647.495	1
84 Reatores nucleares, caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	1.316.755	2	3.723.056	2
85 Máquinas e aparelhos e materiais elétricos, suas partes e etc.	1.016.942	3	3.055.786	3
27 Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	160.808	10	2.955.419	4
72 Ferro fundido, ferro e aço	374.135	6	1.697.918	5
39 Plásticos e suas obras	557.745	4	1.447.238	6
73 Obras de ferro fundido, ferro ou aço	282.828	8	857.336	7
02 Carnes e miudezas comestíveis	179.807	9	843.468	8
48 Papel e cartão, obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	539.789	5	842.817	9
40 Borracha e suas obras	327.631	7	807.439	10

Notas: Exclusive Brasil
Fonte: COMTRADE

1.2. Investimentos intrarregionais

Os fluxos de IDE direcionados à América do Sul vêm registrando significativo crescimento desde meados dos anos 90. Assim, no período 1994/1998, os ingressos de IDE na região foram da ordem de US$ 34,7 bilhões anuais, média que passou para US$ 43,4 bilhões, em 1999/2003, e para US$ 57,3 bilhões em

2004/2008 (alcançando US$ 90 bilhões neste último ano). Brasil (com US$ 26,3 bilhões), Chile (US$ 10,6 bilhões), Colômbia (US$ 7,9 bilhões), Argentina (US$ 5,8 bilhões) e Peru (US$ 3,4 bilhões) foram os principais países receptores destes investimentos no período 2004/2008 (CEPAL, 2009).

Ao longo das duas últimas décadas, as estratégias das transnacionais externas à região na América do Sul buscaram, tanto em setores de manufaturas (automóveis, químicos), quanto de serviços (bancos, telecomunicações), ultrapassar a dimensão de atuação nacional, "regionalizando" sua atuação e, em geral, fazendo do Brasil o *hub* de suas atividades sul-americanas. Algumas destas empresas atuam principalmente nos marcos de acordos regionais, como o MERCOSUL (caso das empresas automobilísticas), enquanto outras distribuem unidades de produção em diferentes países da região, como as empresas de alimentação e bebidas, comércio varejista, telecomunicações, etc. Mais importante do que a disseminação de subsidiárias na região, é o fato de que as estratégias das empresas passaram a seguir, em muitos setores, uma lógica de divisão regional ou sub-regional do trabalho, complementando funções e atividades entre os países da região.[2]

Uma dimensão importante da evolução dos fluxos de IDE para a região diz respeito ao forte crescimento registrado nos investimentos direcionados a setores intensivos em recursos naturais. Se a década de 90 foi marcada pelo crescimento dos ingressos de IDE em setores de serviços, como bancos, seguradoras, energia e telecomunicações, a primeira década do século XXI destacou-se pela importância dos fluxos de IDE voltados para a

[2] De acordo com Tussie e Trucco (2010), "... a partir das reformas econômicas da década de 90, as empresas transnacionais em geral (...) contribuíram para conferir renovado ímpeto à dinâmica da economia política do regionalismo sul-americano através da integração de cadeias de valor".

exploração de recursos naturais. Esta evolução é particularmente notável no Brasil, na Colômbia e, em menor grau, no Chile. No Brasil, por exemplo, em 2000, os investimentos externos em recursos naturais representaram 2% dos ingressos totais de IDE (US$ 649 milhões), participação que cresce para 29,2%, em 2008 (US$ 13 bilhões). Na Colômbia, esta participação se eleva de 5% para 54,5%, entre 2000 e 2008. Em contrapartida, em função de mudanças políticas e regulatórias, países como Venezuela e Equador, cujos ingressos de IDE se concentram historicamente em recursos naturais (petróleo), viram a participação deste segmento se reduzir nas entradas de investimentos externos, com registro de desinvestimento nos anos mais recentes (CEPAL, 2009).

Ao longo da última década, a América do Sul ganhou relevância como região de origem de IDE após décadas em que sua participação nos fluxos de investimentos internacionais se deu como região de destino. Até meados da década recém encerrada, o principal investidor sul-americano na região era o Chile (principalmente no setor de serviços). No mesmo período, os investimentos externos brasileiros, embora não expressivos, se faziam sobretudo na região. Assim, das vinte maiores transnacionais brasileiras listadas pela CEPAL (2005), apenas três não tinham operações na América Latina (os dados da CEPAL não desagregam a América do Sul). Sobretudo a partir da segunda metade da década, os investimentos brasileiros na região cresceram, mas não necessariamente acompanharam a expansão dos investimentos brasileiros fora da região. Estes foram marcados por algumas grandes operações, como a compra da INCO pela Vale, no Canadá, as aquisições feitas por empresas petroquímicas e siderúrgicas brasileiras nos EUA e investimentos em mineração na África.

Os investimentos brasileiros na região ainda representam uma parcela pequena do total de IDE que tem o Brasil como origem. De fato, excluindo-se os investimentos feitos em paraísos fiscais, em 2006/2007, a participação sul-americana nos investimentos externos de empresas brasileiras foi da ordem de 12,5%, enquanto na média anual de 2008 e 2010 (excluindo-se 2009, ano de crise) foi de apenas 8%.[3]

Brasil e Chile são hoje os principais países emissores de IDE na região, tendo o primeiro investido, em 2008, cerca de US$ 20,5 bilhões e o segundo US$ 6,9 bilhões. Os investimentos externos brasileiros ocorrem principalmente em setores intensivos em recursos naturais, siderurgia, petroquímica e alimentos e bebidas, e se orientam para países sul-americanos (Peru, Argentina) e africanos, mas também crescentemente a países desenvolvidos (Canadá, EUA). Na região, assim como na África, investimentos brasileiros em serviços de construção e engenharia também são relevantes e já ocorrem há algumas décadas —muito antes que começassem os investimentos externos dos setores da indústria.

Diferentemente de seus pares asiáticos, as transnacionais latino-americanas têm pequena presença em setores de alta tecnologia como automóveis, aparelhos eletrônicos e equipamentos de telecomunicações. A força das empresas da região está concentrada em empresas de setores intensivos em recursos naturais. De acordo com a CEPAL (2008), essas empresas foram lentamente agregando valor a seus produtos. Muitas empresas também aproveitaram o crescimento interno de mercados da região para conquistar novos nichos de mercado em países vizinhos ou próximos.

O acesso aos mercados domésticos da região —e a ocupação de *market-shares* significativos nestes mercados— no caso

[3] Segundo Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2011), nos primeiros anos do século XXI, os fluxos de IDE brasileiros direcionados à América do Sul "chegaram a representar 50% do total dos investimentos do Brasil no exterior", mas "entre 2004 e 2008 tiveram esta participação reduzida para 20,5%" do total.

de bens de consumo e intermediários e de bens de serviços, e crescentemente o acesso a recursos naturais parecem ser os principais fatores motivadores dos investimentos intrarregionais. Em geral, investimentos em projetos intensivos em recursos naturais têm valores unitários (por projeto) muito superiores àqueles de inversões em bens de consumo e intermediários. Neste sentido, o crescimento agregado dos fluxos de investimentos intrarregionais reflete, nos últimos anos, sobretudo o aumento de peso dos projetos associados a recursos naturais no total daqueles fluxos. Os investimentos brasileiros na região se dão principalmente através de aquisição de empresas —e marcas— locais, quando se trata de bens de consumo e intermediários. No caso de setores intensivos em recursos naturais, há um número crescente de projetos *greenfield.*

Grande parte deste conjunto de características pode ser identificada no fluxo de IDE do Brasil para a Argentina. Os fluxos de investimentos do Brasil para a Argentina cresceram, entre 2003 e 2008, levando a participação brasileira no ingresso total de IDE naquele país de 4%, no primeiro ano, para 11%, no último. Esta participação foi ainda maior entre 2005 e 2007, atingindo entre 15% e 17%, quando as aquisições e fusões foram de longe a principal modalidade de entrada das empresas brasileiras no mercado argentino. Assim, entre 2005 e 2007, a participação brasileira em fusões e aquisições internacionais na Argentina alcançou percentuais entre 25% e 35% do total, confirmando a preferência brasileira pela compra de ativos e de marcas neste mercado, *vis à vis* da opção de investimento *greenfield*.

No ano de 2008, antes da crise internacional, os principais anúncios de investimentos intrarregionais envolveram empresas brasileiras do setor de petróleo (Petrobrás), mineração (Vale e Votorantim), siderurgia (Gerdau) e carnes (JBS e Marfrig) e os principais mercados de destino destes investimentos na região foram Argentina, Colômbia e Peru. Os investimentos chilenos se concentraram, neste mesmo ano, no comércio varejista com a aquisição de empresas e abertura de lojas no Peru, Colômbia e Brasil.

A dinâmica de investimentos intrarregional foi afetada pelo constrangimento de crédito decorrente da crise financeira internacional, assim como pelo desaquecimento do crescimento econômico na região, concentrado em 2009. Mas os dados de 2010 sugerem que, pelo menos no caso das transnacionais brasileiras, já houve uma expressiva retomada do crescimento dos investimentos na região, além de haverem sido iniciados diversos novos projetos.

Assim, no caso do Brasil, segundo o IndexInvest, elaborado pelo Cindes (www.cindesbrasil.org), durante o ano de 2010, as empresas brasileiras realizaram 21 investimentos na América do Sul e México, o que representou uma alta de 30% em relação ao número registrado no ano anterior. Apesar deste crescimento em relação a 2009, o número de investimentos efetuados em 2010 ainda ficou abaixo do desempenho registrado em 2007 e 2008, quando foram realizados foram respectivamente 35 e 29 investimentos brasileiros na região considerada.

Os principais países receptores dos novos investimentos brasileiros foram a Argentina, a Colômbia e o Peru. O Peru destacou-se pelo número de investimentos realizados em seu território, mas também por ter recebido dois dos três maiores aportes de empresas brasileiras na região —um investimento da Vale, no valor de US$ 566 milhões, e outro da Votorantim, de US$ 420 milhões, ambos relacionados à exploração de recursos naturais e de energia. Na Argentina, os investimentos envolvem diferentes setores e, no caso de bens de consumo, estão sendo orientados por

motivações *market seeking* e são incentivados pelo objetivo de *tariff (and non tariff) jumping*, buscando os investidores garantir acesso ao mercado argentino em uma situação de recrudescimento do protecionismo comercial naquele país. Mas, também neste caso, há importantes investimentos em curso relacionados à exploração de recursos naturais.

Nos últimos anos, parece ter crescido o peso de fatores políticos e relacionados às políticas domésticas dos países da região na decisão de investimento intrarregional das empresas transnacionais sul-americanas, mais além dos investimentos na Argentina feitos para contornar barreiras comerciais. Assim, por exemplo, investimentos brasileiros na Venezuela —país onde ativos estrangeiros, inclusive gerados por investimentos originários da região, foram recentemente expropriados pelo governo— são incentivados pela "proteção" oferecida informalmente pelo Presidente do país, embora nem sempre este incentivo convença os potenciais investidores (caso do projeto petroquímico da Braskem na Venezuela). Por outro lado, investimentos externos da Venezuela na região também são fortemente condicionados por objetivos políticos e sua lógica responde à busca, pelo governo venezuelano, de coalizões com outros países, como Bolívia, Equador e Brasil.

Mas se as incertezas regulatórias e políticas incentivam certos investimentos politicamente protegidos e beneficiados, elas também desestimulam investimentos externos nos mesmos países em que o IDE passou a ser menos bem vindo, nos últimos anos. Há casos de empresas da região que, no período recente, desistiram de projetos de investimento intrarregionais ou que reduziram sua exposição ao risco político em países da região em que já tinham realizado investimentos. Em contraposição, a estabilidade regulatória e a opção por políticas de atração de IDE parecem contar crescentemente na decisão de empresas da região —e de fora dela— de investir em países como o Peru, o Chile e a Colômbia.

Como os IDEs —extra e intrarregionais— na América do Sul crescentemente se orientam para setores intensivos em recursos naturais e energia, pode-se prever que o peso do condicionante "risco político" e dos diferentes instrumentos para mitigar tal tipo de risco tende a aumentar. O potencial de conflitos associados a tais investimentos envolve não apenas os governos dos países receptores —sobretudo quando as políticas destes são pautadas pela agenda do nacionalismo econômico— mas também segmentos da sociedade civil, como as comunidades diretamente afetadas pelas inversões.

2. As políticas de inserção internacional dos países sul-americanos

2.1. O ambiente regional: fragmentação e polarização nas estratégias de inserção

Ao longo dos anos 90, o paradigma de política econômica doméstica e externa dos diferentes países sul-americanos evoluiu ao longo de uma trajetória de liberalização. É bem verdade que as estratégias nacionais não eram idênticas, algumas privilegiando a abertura unilateral e complementando-a com acordos bilaterais (caso do Chile), outras concentrando os esforços de abertura nos compromissos firmados em acordos preferenciais com países desenvolvidos (México) ou com países vizinhos (Brasil). Além disso, a intensidade de adesão ao paradigma liberal de política foi "modulado" por características econômicas e

político-institucionais nacionais, variando bastante segundo os países. No gradiente de posições, o Brasil foi o país da região cuja adesão ao paradigma liberal foi mais condicionado pelo "peso" da tradição industrialista e protecionista, enquanto a Argentina situou-se no polo oposto, adotando um padrão "maximalista" de adesão a políticas liberalizantes.

Independente da intensidade da adesão dos diferentes países ao paradigma liberal, a direção das mudanças foi a liberalização e, no plano das políticas comerciais, esta tendência se traduziu em iniciativas unilaterais e na participação em processos preferenciais de negociação ambiciosos envolvendo países desenvolvidos. Acordos comerciais intrarregionais também ganharam dinamismo, através de mecanismos sub-regionais, cujo objetivo explícito era a constituição de uniões aduaneiras (MERCOSUL), e bilaterais (diversos acordos de livre comércio firmados entre os países da região).

Na década corrente, esta convergência desapareceu, dando lugar à adoção de estratégias diversas —e inclusive divergentes— de inserção internacional. De um lado, alguns países buscam ampliar sua integração à economia internacional implementando políticas de abertura comercial para bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção aos investimentos estrangeiros. Esses são os países que decidiram negociar com os EUA e a União Europeia e que, à exceção do Chile, fazem parte de esquemas sub-regionais de integração (essencialmente Peru e Colômbia).

De outro lado, consolidou-se um grupo de países que resistem não apenas a realizar movimentos mais expressivos de abertura comercial, mas também a assumir compromissos com regras não estritamente comerciais nos acordos (Argentina, Brasil, Venezuela, Equador e Bolívia). Todos estes países, à exceção

do Brasil, passaram a adotar políticas públicas que revertem nitidamente tendências que se manifestaram nos anos 90.[4]

A partir do início do século, os movimentos de revisão das políticas econômicas de países como Argentina, Venezuela e Bolívia vêm provocando mudanças na política comercial e de atração de investimento externo praticada por esses países. Registra-se, nesta linha, recrudescimento do protecionismo comercial, denúncia de acordos bilaterais de investimentos e, no caso dos dois últimos países, expropriação de ativos estrangeiros.

Ou seja, há uma clara segmentação das estratégias de inserção internacional vigentes na América do Sul, reforçada pela "politização" —defendida pelos países revisionistas— da agendas econômicas domésticas e externas, mas há, mais além da oposição entre liberais e revisionistas, linhas secundárias de clivagens que dificultam a geração de consensos abrangentes (multitemáticos) dentro de cada um dos grupos.

2.2. Das divergências nas estratégias nacionais à crise da integração

Neste contexto, as iniciativas de integração, que ganharam fôlego nos anos 90, especialmente através dos dois acordos sub-

[4] As evoluções observadas nas políticas de inserção internacional dos países da região inserem-se em um processo global de revisão de paradigmas de política econômica. Dificilmente se poderia entender a evolução recente das estratégias de política econômica e de inserção internacional em diversos países sul-americanos sem levar em o ambiente internacional favorável à crítica do projeto liberal de abertura dos mercados e de convergência regulatória em torno de modelos fornecidos pelos países desenvolvidos, dominante nos anos 90. A crise econômica de 2008 intensifica a percepção dos riscos da interdependência, introduz novas fontes de tensões e conflitos econômicos entre países e produz um ambiente menos favorável à cooperação na esfera internacional. Nos países em desenvolvimento, ganha novo fôlego a ideia de um Estado forte na economia como mecanismo de provisão da segurança e da coesão social ameaçadas pela instabilidade e pelas incertezas da economia global.

-regionais (MERCOSUL e CAN), perderam fôlego e parecem viver um longo período de estagnação e crise de identidade. No caso da CAN, a clivagem política entre países liberais e nacionalistas praticamente inviabilizou o projeto integracionista e a assinatura, por apenas dois membros do grupo, de acordos bilaterais com os EUA e a União Europeia, reduz as chances de uma retomada do processo.

No MERCOSUL, onde se registrou forte convergência nas orientações políticas dos quatro governos, o projeto de integração permaneceu praticamente estagnado, refletindo a enorme dificuldade que tem o nacionalismo econômico para acomodar objetivos de cooperação regional (inclusive a integração) e visões de longo prazo no plano da política econômica externa.

Se as forças de integração herdadas da década anterior estão fragilizadas, as novas iniciativas —inspiradas no que se denominou o "regionalismo pós-liberal"— enfrentam grandes dificuldades para "decolar".

De fato, em meio à crise dos projetos de integração típicos dos anos 90 —"ancorados" no regionalismo aberto e numa agenda essencialmente comercial— emerge, através de iniciativas bastante heterogêneas como a CSAN, a UNASUL e a ALBA, um regionalismo que se poderia denominar de pós-liberal na região. Este pretende expressar, no campo das relações intrarregionais, uma nova ordem de prioridades e uma nova agenda diretamente relacionada ao deslocamento para a esquerda do eixo de poder político em diversos países da região.

A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não apenas não são capazes de gerar "endogenamente" benefícios para o desenvolvimento, mas ainda podem reduzir substancialmente o espaço para a implementação de políticas nacionais "de desenvolvimento" e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade.

Daí decorrem, nas iniciativas informadas por este paradigma, duas consequências. A primeira delas é a redução acentuada da importância atribuída à dimensão comercial ou o enquadramento da agenda comercial segundo uma visão de administração estatal dos fluxos (caso da ALBA).

A ampliação temática da agenda para incluir assuntos não econômicos é a segunda consequência da adoção da hipótese básica desse paradigma. Esses temas são trazidos à agenda segundo critérios bastante diversificados, como a suposta pertinência para viabilizar objetivos de desenvolvimento e/ou de equidade, a necessidade de participação no processo de grupos sociais que teriam sido excluídos dos modelos liberais de integração, etc.

Esse duplo movimento —a redução da importância da dimensão comercial da integração e a ampliação da agenda indo mais além dos limites da temática econômica— coloca desafios não triviais para o regionalismo pós-liberal. Embora em outras regiões do mundo, como a Ásia, a agenda econômica de cooperação entre países venha evoluindo no sentido de integrar dimensões não comerciais, ela não se faz em detrimento da temática mais tradicional dos acordos de comércio, que parece ser um componente inescapável da agenda do novo regionalismo asiático.[5]

[5] A experiência europeia –referência maior do regionalismo– também fornece um exemplo interessante a esse respeito. De fato, essa experiência foi capaz de integrar gradualmente à sua agenda temas não comerciais e não econômicos, mas o fez sem perder nunca de vista a prioridade da agenda de liberalização comercial e da competição entre seus membros e entre esses e o resto do mundo. Nesse sentido, o processo de integração europeia, que parece inspirar os críticos da "integração liberal" por sua capacidade para incorporar à agenda temas relacionados à equidade e ao desenvolvimento, é antes um exemplo de ampliação da agenda sem prejuízo da prioridade concedida à liberalização.

Além disso, formas não comerciais de cooperação tendem a ser muito mais exigentes institucional e politicamente do que a simples liberalização recíproca de fluxos comerciais. A experiência do MERCOSUL é eloquente, nesse sentido: superada a fase de liberalização automática, gradual e universal das tarifas dentro do bloco, esse passou a apresentar enormes dificuldades para avançar nas áreas não comerciais de sua agenda temática (Motta Veiga, 2003).

Outro desafio que a ampliação da agenda econômica coloca se relaciona às dificuldades para tornar operacionais determinadas ideias ou temas-chave da nova ideologia integracionista, como é o caso do "espaço para políticas", das "políticas para fomentar a complementação produtiva" ou daquelas voltadas para o tratamento das assimetrias. A operacionalização dessas orientações esbarra seja em restrições econômicas e institucionais (caso do tratamento das assimetrias), seja ainda na definição de instrumentos e mecanismos para concretizar o objetivo genérico (por exemplo, a complementação produtiva). Já a operacionalização do conceito de "espaços de política" é essencialmente negativa e, por isso, mais fácil de realizar: para fazê-lo basta evitar que se consolidem em acordos internacionais compromissos vistos como capazes de restringir a liberdade para fazer políticas "de desenvolvimento". No caso da integração sul-americana, o efeito dessa postura de preservação do *policy space* nacional é a resistência a compartilhar soberania econômica em áreas onde tal compartilhamento seria necessário para fazer avançar objetivos integracionistas.

Os esforços para avançar na área de cooperação política —que estão por trás da criação da UNASUL— tampouco foram capazes de superar os obstáculos à cooperação e integração regionais que representam o nacionalismo econômico e a prioridade quase absoluta conferida por diversos países da região às suas agendas domésticas vis à vis da agenda regional (ou mesmo sub-regional). As mesmas divergências entre visões e projetos que se identificam entre os países sul-americanos na área econômica afloram na esfera política e eventualmente com maior intensidade.

Portanto, concluída a primeira década do século XXI, o balanço dos resultados da região em termos de cooperação e de integração regional é negativo. Os esquemas de cooperação herdados da década anterior —fortemente apoiados em processos de integração comercial— perderam força ou passaram a ser diretamente questionados, enquanto os novos projetos em áreas não comerciais demonstram grandes dificuldades para avançar. Como em outras épocas da história da região, o projeto de integração sul-americana parece cada vez mais se confinar à retórica —e, pior ainda, satisfazer-se com isso.

3. As estratégias regionais dos países sul-americanos

3.1. A estratégia brasileira

O governo Lula buscou, desde o início, aumentar o grau de prioridade concedido pela política externa brasileira à região —aprofundando tendência esboçada no segundo governo FHC, quando se criou a IIRSA— mas o fez a partir de um diagnóstico crítico da agenda de cooperação e integração dos anos 90. No entanto, isso se traduziu menos na adoção e na promoção de uma ativa "agenda de integração pós-liberal" do que numa atitude de complacência e simpatia em relação às tendências emergentes na região.

Como resultado, o Brasil priorizou a implementação de um projeto regional de cunho político —a CSAN e depois a UNASUL— e apoiou —sem muita ênfase e sem consequências

práticas perceptíveis— a "diversificação" temática da agenda de cooperação e integração.

Mais ilustrativo da postura brasileira frente ao novo ambiente foi a maneira encontrada pelo governo Lula para lidar com situações de conflitos na área econômica envolvendo interesses brasileiros e governos de países que compartilham com o brasileiro a crítica ao modelo econômico dos anos 90. No atacado, a postura brasileira foi a "paciência estratégica" em relação às medidas dos vizinhos e a aceitação dos pleitos destes como anseios legítimos gerados por projetos nacionais de desenvolvimento.

No varejo, conflitos comerciais ou relacionados a investimentos brasileiros no exterior foram tratados bilateralmente, não gerando, da parte do governo brasileiro, iniciativas de retaliação, mas tampouco levando o Brasil a investir no estabelecimento de "regras do jogo" aplicáveis a fluxos de comércio e inversões intrarregionais (ou mesmo bilaterais).

A estratégia brasileira frente a uma região às voltas com mudanças profundas e aceleradas foi, portanto, essencialmente reativa —exceto na proposição de projetos políticos ambiciosos como a UNASUL. Esta postura do governo Lula gerou muitas críticas domésticas à sua política sul-americana, mas tais críticas em geral se circunscreveram à denúncia da "fraqueza" da posição brasileira diante de países econômica e politicamente débeis.

De forma mais consistente, a posição do governo Lula foi questionada pela ideia de que a crescente assimetria econômica entre o Brasil e o restante da região, aliada à projeção internacional adquirida pelo Brasil em foros e instâncias globais, reduziria incentivos para investimento significativo de capital político do país na região.

Nesta visão, que se apoia em evoluções estruturais da economia brasileira e no crescente protagonismo do Brasil em arenas de negociação globais e multilaterais, um investimento significativo do país na região não é inevitável e nem necessariamente desejável. A integração regional não é vista como elemento essencial da política externa brasileira e a importância atribuída à região deveria ser relativizada à luz dos interesses crescentemente diversificados do país, em termos geográficos.[6] O aumento da integração do Brasil com a economia mundial seria o principal objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, "balizando" a sua política regional.

O problema é que esta visão —que se apoia em evoluções estruturais inquestionáveis— pode levar a uma postura de relativa indiferença do Brasil frente à evolução da região. Se tal ocorrer, ela de certa forma convergiria com a posição de paciência estratégica e de complacência diante da paralisia da agenda econômica de cooperação e integração que caracteriza o governo Lula. De ambas as posturas tende a emergir uma estratégia reativa em que o Brasil responde —com maior ou menor complacência, segundo a posição— a ações e iniciativas de outros países da região.

Certamente o ambiente político da região e a diversificação geográfica de interesses do Brasil não estimulam a concessão de prioridade à região no âmbito da política econômica externa do país. Pode-se, porém, legitimamente questionar se políticas

[6] Este tipo de visão tem impactos até mesmo sobre as percepções brasileiras acerca das relações com a Argentina: "Entre os fatores condicionantes considerados nesse trabalho, a tendência de evolução mais acentuada nos últimos anos se refere à intensidade da percepção da assimetria de tamanho entre as duas economias, "duplicada" por um novo tipo de assimetria que se poderia denominar de "assimetria de projeção internacional". Nessa visão, a percepção de que o Brasil vem ganhando projeção internacional nos foros e agendas econômicas relevantes (...) contrasta com o isolamento internacional da Argentina e com a postura radicalmente defensiva que o país adota nesses foros. A disposição para, nesse cenário, condicionar opções e posicionamentos brasileiros na área internacional às restrições derivadas das posturas argentinas tem se reduzido drasticamente, entre atores privados e públicos no Brasil" (Motta Veiga, 2009).

reativas e posturas de indiferença são sustentáveis e/ou desejáveis, do ponto de vista dos interesses econômicos brasileiros. Este argumento assenta-se em duas constatações.

A primeira refere-se ao adensamento das relações econômicas do Brasil com sua região de entorno, observado nas duas últimas décadas. Os interesses brasileiros na América do Sul são hoje variados e crescentes, envolvendo interesses e atores diversificados: a região absorve cerca de 20% das exportações brasileiras e é um destino importante para as manufaturas; os investimentos de empresas brasileiras têm aumentado de forma expressiva nos últimos anos; expandem-se os fluxos migratórios intrarregionais que têm o Brasil como origem e como destino. Além disso, há um potencial importante de cooperação e integração em temas como energia, infraestrutura, ao passo que a questão ambiental e climática, o papel da Amazônia e a expansão do ilícito transacional constituem temas de interesse compartilhado pelo Brasil e vários de seus vizinhos.

A segunda diz respeito às mudanças na geografia econômica mundial com a emergência da China e a seus impactos sobre os setores produtivos dos países sul-americanos, que agregam complexidade à agenda brasileira na região. Os produtos industriais brasileiros vêm perdendo espaço para concorrentes asiáticos nos países da América do Sul. Esse risco é agravado pela negociação de acordos comerciais entre alguns países da região com países asiáticos.

Embora o projeto sub-regional de integração (MERCOSUL) e iniciativas empresariais de exportação e de investimentos intrarregionais tenham gerado significativos interesses econômicos na região como um mercado e sindicatos e organizações da sociedade civil vejam a integração sul-americana sob uma ótica positiva, estes incentivos econômicos e preferências políticas não foram

capazes de gerar inflexões mais profundas e duradouras na matriz de política regional do Brasil. Mais do que para qualquer país da região, aplica-se ao Brasil a caracterização do regionalismo sul-americano oferecida por Merke (2010): "um processo híbrido que tanto aparece como um espaço subótimo em que são poucos os atores que desejam sepultá-lo, mas também são poucos os atores que desejam aperfeiçoá-lo".

Concretamente, a agenda econômica do Brasil na região tem sido pautada:

- por uma redução de fato de prioridade ao MERCOSUL;
- pelo uso de canais bilaterais de interlocução e negociação —mesmo com os sócios do bloco sub-regional e, em especial, com a Argentina; e
- pela escolha da America do Sul como espaço de referência para as novas iniciativas, essencialmente de caráter político (UNASUL).

Como o Brasil prioriza projetos de cooperação de caráter político, no plano regional, e sua agenda econômica tende a se diversificar geograficamente fora da região, a perspectiva de uma evolução inercial que leve à redução gradual do peso da América do Sul na agenda de política externa do país parece hoje bastante realista.

Vale ainda observar que, mesmo sob a ótica política que orientou a estratégia brasileira para a região na década recém-concluída, a "expansão do envolvimento político brasileiro em crises locais, somada às atividades comerciais e de investimentos crescentes com seus vizinhos sul-americanos" (Soares de Lima e Hirst, 2009) não gerou os resultados esperados pela diplomacia de Brasília em termos de apoio "imediato e automático à liderança regional em assuntos globais". Países que têm orientações de

política econômica e externa diversas na região resistem a endossar candidaturas brasileiras a postos de comando em instituições internacionais e recusam legitimidade a iniciativas que possam ser avaliadas como passos para a consolidação de uma liderança do Brasil na região. Neste sentido, em muitas ocasiões, a região aparece, frente às aspirações globais do Brasil, antes como um limite do que como uma oportunidade, evidenciando, para o caso brasileiro, "a complexidade do nexo regional-global" que ademais afeta todos os BRICs (Hurrell, 2009).

3.2. As estratégias dos demais países para a região e frente ao Brasil

Embora historicamente a política externa dos países sul-americanos (à exceção do Brasil) se tenha "centrado fundamentalmente na política regional" (Tussie e Trucco, 2010), as duas últimas décadas introduziram inflexões que, quando não questionam, requalificam esta centralidade da América do Sul.

A prioridade concedida, nos anos 90, aos projetos sub-regionais de integração deu conteúdo a uma agenda econômica regional, centrando-a na liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e articulando-a a estratégias de abertura em relação ao resto do mundo.

A crise desta configuração, na primeira década do século, inaugurou a agenda do regionalismo pós-liberal —que, em sua versão extrema, leva a um "regionalismo identitário", fundindo nacionalismo e mito da unidade regional. Mas ela também levou países que mantiveram a orientação liberalizante dos anos 90 a buscarem fora da região —sobretudo depois do fracasso da ALCA, projetos e modelos alternativos de integração econômica— o regionalismo internacionalista, na expressão de Merke (2010).

A convergência em torno da América do Sul como "região cognitiva" ou produtora de sentido econômico ou político para os países se reduziu e "o regionalismo significa distintas coisas para diferentes países", refletindo a diversidade, entre países, da estrutura doméstica de preferências políticas e de incentivos econômicos em relação ao tema (Merke, 2010).

Se o significado da região varia segundo os países sul-americanos e segundo as contingências históricas que estes atravessam, o mesmo se pode dizer das visões e estratégias destes países em relação ao Brasil. A rigor, não se pode afirmar que os países da região tenham estratégias de relacionamento com o Brasil. Há, em diversos países da região, elevado grau de volatilidade das políticas externas, em função das orientações político-ideológicas dos governantes. Além disso, há, em todos os países, visões divergentes acerca dos objetivos e interesses a perseguir no relacionamento com o Brasil e, em muitos deles, o grau de divergência entre posições de diferentes atores frente àquele relacionamento cresceu nos últimos anos.

Pode-se —isso sim— falar de uma economia política das relações com o Brasil, envolvendo atores/interesses domésticos e cujo resultado líquido constitui o posicionamento do país frente ao seu grande vizinho regional. Neste sentido, "mapear" as posições dos países sul-americanos em relação ao Brasil requereria identificar fatores econômicos e políticos que condicionam percepções e posicionamentos de cada país frente ao Brasil, bem como os atores e interesses que intervêm na arena de política externa, especificamente na esfera das relações com o Brasil.

Ultrapassa o escopo deste trabalho reproduzir, para o conjunto dos países sul-americanos, o exercício de identificação dos fatores que condicionam as posições daqueles países frente ao

Brasil e dos atores os traduzem em interesses e políticas, bem como das tendências de evolução destes fatores nos últimos anos.

Grosso modo, nos países revisionistas (Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela), as políticas externas perderam autonomia, sendo quase completamente subordinadas a razões e objetivos de política doméstica. As relações com o Brasil não escaparam a esta regra e tais países veem com bons olhos iniciativas brasileiras para a região cujo conteúdo seja essencialmente político (a UNASUL, por exemplo) ou cujo conteúdo econômico indique um distanciamento frente a mecanismos e regimes internacionais de regulação, apontando para a ideia de "autonomia regional" ou permitindo uma leitura "anti-hegemônica" (Banco do Sul, por exemplo).

No que diz respeito às relações econômicas bilaterais, tais países tendem a aplicar às suas relações com o Brasil uma leitura do tipo "Norte x Sul", posicionando-se como países do Sul frente a uma potencia "imperialista". A exceção a esta regra tem sido a Venezuela, que —também por razões políticas— tem incentivado o comércio bilateral com o Brasil e os investimentos de empresas brasileiras.

Países cujas políticas econômicas externas seguiram as diretrizes de liberalização adotadas nos anos 90 (Chile, Colômbia e Peru) têm posturas menos entusiasmadas em relação às iniciativas políticas regionais do Brasil —em que pese a reação altamente positiva do governo Bachelet, no Chile, à proposta de criação da UNASUL— e focam seus interesses e objetivos na dimensão econômica da relação.

Tais países combinam uma demanda de melhor acesso ao mercado brasileiro para suas exportações com esforços para atrair investimentos de empresas do Brasil. Estas posturas traduzem a convergência de interesses governamentais e empresariais em torno de um projeto liberalizante e de integração do mundo, no qual a região como tal tem peso limitado. Mas, como já se observou, o crescente investimento brasileiro em setores de energia e recursos naturais nestes países —incentivados pelos governos locais— podem se tornar focos de tensão política no futuro.

Em que pese o fato de terem tido governos de esquerda nos últimos anos, Uruguai e Paraguai têm agendas de interesses frente ao Brasil que em muito se aproximam das de Peru e Colômbia. Mas seus interesses na relação bilateral integram a dimensão "vizinhança geográfica", o que agrega a esta agenda temas específicos, inclusive com algum potencial de geração de conflitos com o Brasil (veja-se o caso dos *royalties* de Itaipu).

Neste cenário, não pode causar surpresa o fato de que as relações econômicas do Brasil com os países da região se estejam "processando" essencialmente pelo eixo bilateral e isso mesmo no caso dos sócios brasileiros do MERCOSUL. Mais do que apenas um resultado de uma estratégia brasileira, este privilégio de que tem desfrutado o bilateralismo aponta também para a crise dos acordos sub-regionais de integração e para a diversidade de incentivos e preferências de políticas na área econômica externa, que caracteriza os demais países da America do Sul.

4. O papel da região nas estratégias futuras dos países sul-americanos

Tomando-se os fluxos de comércio e investimentos como um indicador das relações econômicas entre o Brasil e a América do Sul, a década recém-concluída se caracteriza pela estabilidade. Os fluxos comerciais entre o Brasil e a região mantiveram seus níveis de participação no comércio global de ambos,, após a queda registrada entre a segunda metade dos anos 90 e o início da década seguinte. Já os fluxos de investimentos intrarregionais cresceram, mas especialmente no caso do Brasil tal

crescimento não parece ter sido superior à expansão dos fluxos de IDE brasileiro no mundo.

Portanto, num período em que o grande destaque na distribuição geográfica do comércio exterior dos países da região (inclusive Brasil) foi o forte crescimento da participação da China e, secundariamente, a perda de peso de sócios comerciais tradicionais como os EUA e a União Europeia, a importância relativa do Brasil para a América do Sul e vice-versa permaneceu estável.

Como se observou na seção 2 deste trabalho, características qualitativas dos fluxos de comércio e de investimentos entre o Brasil e a região outorgam a esta um papel mais relevante para os setores manufatureiro e de serviços de engenharia brasileiros do que aquele que se deduziria dos dados agregados de comércio. É muito plausível que, em cada país sul-americano, uma análise mais detalhada dos fluxos de comércio com o Brasil identifique interesses setoriais para os quais o mercado brasileiro é particularmente importante.

A dimensão da economia brasileira, seu peso na região e sua estrutura complexa e diversificada, bem como o fato de que o Brasil tem fronteiras geográficas com quase todos os demais países sul-americanos sugerem que o país pode atuar como um vetor consistente dos esforços de integração e cooperação intrarregional.

Houve claro esforço, ao longo da década, para conferir maior relevância à região na política externa brasileira. No registro das preferências de política pode-se dizer que a importância da região para o Brasil aumentou, embora tal relevância tenha encontrado dificuldades para se concretizar em iniciativas relevantes, especialmente na esfera econômica.

Nem as características estruturais da economia brasileira e tampouco a identificação de áreas de cooperação e integração com elevado potencial de ganhos para os diferentes países da região (integração energética, segurança alimentar, mudança climática, entre outras) parecem bastar para mobilizar governos e sociedades civis da região em torno destes objetivos.

Reciprocamente, incentivos e motivações econômicas têm sido suficientes para mobilizar interesses empresariais, setoriais e governamentais em torno de projetos específicos (a construção de uma estrada, por exemplo), mas parecem ter ainda escassa influência na definição das preferências de política dos países sul-americanos (inclusive o Brasil) em relação à região. Isso porque a definição das preferências de política dos países sul-americanos em relação à região ainda é pouco permeável à influência da dimensão econômica e bastante sensível a fatores não econômicos, como, por exemplo, as orientações político-ideológicas dos governos, caracterizando-se muitas vezes pela volatilidade.

Em que pesem estas considerações, a importância do Brasil na agenda externa dos países da região parece ter também crescido na década recém-concluída, seja em função de dinâmicas políticas endógenas de tipo identitária (Equador e Bolívia), da busca de apoio político brasileiro na região (Venezuela) ou do interesse em atrair investimentos brasileiros e vê-lo atuar como mediador de conflitos entre países sul-americanos (Colômbia, Peru e Uruguai).

Como evoluirá este quadro nos próximos anos? Especular sobre o futuro das relações entre Brasil e países sul-americanos pressupõe identificar os fatores —internos à região e globais— que condicionarão as perspectivas de futuro das relações entre o Brasil e a América do Sul.

4.1 Condicionantes globais

No plano global, três fatores aparecem como condicionantes do processo, em uma visão prospectiva: o desempenho das

economias desenvolvidas, a evolução da economia chinesa e o ambiente político internacional em que evoluirá a "globalização".

No que se refere ao desempenho das economias desenvolvidas, a perspectiva, para os próximos anos, é de baixo crescimento. Aos efeitos da crise econômica sucederão os impactos sobre a dinâmica de crescimento dos esforços de reequilíbrio da situação fiscal destes países, fortemente deteriorada pelas políticas de resposta á crise.

Neste cenário, os mercados dos países desenvolvidos serão caracterizados pelo baixo dinamismo. Os impactos desta evolução se farão sentir provavelmente com maior intensidade em países que buscaram uma estratégia de integração aos mercados do Norte —como Peru e Colômbia. Para a indústria brasileira, a perspectiva de baixo dinamismo das economias dos Estados Unidos e da União Europeia —que absorvem relativamente mais produtos manufaturados brasileiros do que o mercado asiático— aumenta a importância da América do Sul como possível destino de suas exportações.

No caso da China, assim como os impactos gerados pela sua emergência sobre a América Latina na década que se encerra estão estritamente associados ao ritmo de crescimento chinês e ao modelo de desenvolvimento por ela adotado, parece correto afirmar que impactos futuros dependerão da trajetória de evolução destas variáveis-chave.

Neste sentido, o ano de 2010 deixou claro que pressões domésticas e externas levarão os dirigentes chineses a optar pela reorientação do modelo de crescimento, que aumentaria o consumo doméstico como parcela do PIB. Neste cenário, a China manteria elevadas taxas de crescimento, sustentando altos níveis de importação de matérias primas e produtos intensivos em recursos naturais.

A implementação de um modelo de crescimento mais voltado para o mercado interno e as perspectivas de gradual apreciação da moeda chinesa contribuiriam para a redução da pressão competitiva dos produtos chineses com as manufaturas sul-americanas nos mercados da região. Além disso, a gradual apreciação da moeda chinesa criará novos incentivos para os IDEs chineses no exterior e, dada a sua base de recursos naturais, a América do Sul aparece como forte candidata a receber parcela expressiva destes novos investimentos.

A convergência de demanda chinesa dinâmica e fraco crescimento da demanda dos países desenvolvidos significará para os países sul-americanos um incentivo à continuidade da tendência de consolidação da região como um polo fornecedor de matérias-primas e recursos naturais para os mercados asiáticos.

A tendência, neste cenário, é que o comércio intrarregional no máximo mantenha sua participação nos fluxos comerciais globais dos países sul-americanos e que os incentivos econômicos para a integração se mantenham limitados. Em contrapartida, para os setores industriais exportadores da região, os mercados sul-americanos se tornarão mais relevantes.

O terceiro fator —o ambiente político em que se processa a globalização— passou, na primeira década do século XXI, por intensas transformações, que serviram de pano de fundo para a revisão das políticas liberalizantes dos anos 90 na região. De fato, a década que termina assistiu à erosão, nos países centrais do capitalismo, do consenso liberal que respaldou a ordem econômica global vigente a partir da Segunda Grande Guerra.

No cenário aqui desenhado, os países desenvolvidos terão crescimento anêmico, o dinamismo estará concentrado nos países em desenvolvimento e a crise de legitimidade do sistema multilateral de governança não será superada. A hipótese de que, desta

conjuntura, emergirá naturalmente uma ordem global multipolar é frágil: como observam Bremmer e Roubini (2011), os principais concorrentes dos EUA estarão muito ocupados com problemas domésticos e em suas fronteiras para assumir responsabilidades internacionais significativas. A resultante desta evolução pode vir a ser uma ordem global em que serão poucos os incentivos para a busca de soluções cooperativas em escala internacional (vide o G20).

Esta variável global pode ter implicações importantes para o futuro das relações entre o Brasil e sua vizinhança geográfica, impactando a evolução das variáveis internas à região, ao incentivar (ou, ao contrario, desestimular) interesses e posições orientados para a integração dos países da região à economia mundial.

4.2 Condicionantes regionais

No que se refere ao ambiente regional, duas variáveis parecem mais relevantes enquanto condicionantes da evolução das relações entre o Brasil e a região. Em primeiro lugar, o grau de envolvimento do Brasil com a economia global, tanto em termos de integração econômica com o mundo quanto de protagonismo nas agendas econômicas e políticas globais. Em segundo lugar, a evolução política doméstica nos demais países sul-americanos.

Um envolvimento crescente do Brasil com a economia global e sua agenda de negociações multitemáticas limita as probabilidades de atribuição de maior prioridade à agenda regional do país. Mesmo para a indústria brasileira —que tem um interesse como exportador e investidor na região— a relevância da região e seu peso nas estratégias de negócios das empresas parece balizada e condicionada pelo desempenho o Brasil como *player* global.

Em contrapartida, um ambiente internacional dominado por políticas que colocam em questão a globalização e por fragi-

lidades nos principais foros de concertação econômica internacional tende a aumentar o peso da região para o Brasil, tanto em termos econômicos quanto políticos.

Do lado dos demais países sul-americanos, a variável central parece ser a evolução dos quadros políticos domésticos e os reflexos destes sobre as preferências de política em relação aos temas de integração e cooperação regionais dominantes nestes países.

Em um cenário em que serão limitados os incentivos para a integração originários da ordem internacional e da evolução da relação entre o Brasil e o resto do mundo (fora a região), a atitude dos países sul-americanos em relação ao Brasil e à agenda de integração regional poderá vir a desempenhar papel relevante na definição das possibilidades de avançar nesta agenda.

Referências bibliográficas

ALADI (2001). Impacto del Alca en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la Aladi con Estados Unidos y Canadá. *ALADI/SEC/Estudio 139*, 24 de setembro.

Bremmer, I.; Roubini, N. (2011). G-Zero World, in *Foreign Affairs*, mar.-abr.

Bouzas, R.; Motta Veiga, P.; Rios, S. (2007). Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur, in Lagos, R. (comp.). *América Latina: integración o fragmentación?* Edhasa.

CEPAL (2010). *Latin America and the Caribbean in the world economy*.

CEPAL (2005), (2008) e (2009). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean.*

Hurrell, A. (2009). Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? Em Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. *Os Brics e a ordem global, FGV de bolso. Série Entendendo o Mundo*, FGV Editora.

Merke, F. (2010). Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica. Em Tussie, D.; Trucco, P. (eds). *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

Motta Veiga, P. (2009). Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba. *Breves CINDES 18*, setembro.

Motta Veiga, P. (2003). *A agenda de institucionalização do MERCOSUL: os desafios de um projeto em crise*, paper elaborado para o BID, junho.

Perrotta, D; Fulquet, G.; Inchauspe, E. (2011). Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileras en Sudamérica: ¿integración o interacción? *Nueva Sociedad*, janeiro.

Soares de Lima. M.R.; Hirst, M. (2009). Brasil como país intermediários e poder regional, In Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. *Os Brics e a ordem global, FGV de bolso. Série Entendendo o Mundo*, FGV Editora.

Tussie. D.; Trucco, P. (2010). Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur, in Tussie, D. e Trucco, P. (editores). *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

www.cindesbrasil.org, INDEXInvest.

Capítulo VI

Chile e a liderança sul-americana do Brasil: qual estratégia preferem suas elites?

Ricardo Gamboa Valenzuela

Introdução

Na literatura recente sobre as relações exteriores na América Latina e, em particular, a que se relaciona à política externa do Brasil, é frequente ler que nos últimos 15 anos, e especificamente a partir da chegada de Lula da Silva ao poder, o Brasil desenvolveu uma nova estratégia, cujo núcleo é a pretensão de fazer do país o líder político e econômico da região. Isso seria parte de sua estratégia para fortalecer sua posição de potência mundial no cenário internacional (Bernal Meza, 2008; Gomes, 2010; Hirst, 2006; Vilalva, 2010; Ferreira, 2011).

Nesse sentido, destaca-se, de um lado que, a partir da Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e depois

com Lula (2003-2010) e com o objetivo de se constituir em uma potência mundial, o Brasil desenvolveu entendimentos com diversas potências intermediárias, passou a fazer parte do grupo BRIC, e assumiu a liderança em múltiplas negociações internacionais (Hirst, 2006: 132).

De outro lado, com relação à sua estratégia na América Latina, o país colocou em prática várias iniciativas destinadas a criar e a fortalecer uma posição de líder da região. Assim, Cardoso liderou a primeira reunião de chefes de Estado da América do Sul, onde propôs uma nova agenda regional, e posicionou o Brasil como agente mediador de diversos conflitos que se desenvolveram na região, como aquele ocorrido entre o Equador e o Peru em 1995. A seguir, com Lula, o Brasil reforçou essa estratégia de "mediação", e passou a liderar iniciativas para superar conflitos internos de alguns países; além de ser o principal promotor de novas iniciativas de integração, em particular a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e projetos a ela associados.

Esses "movimentos" do maior e mais povoado país da América do Sul não podem deixar indiferente nenhum ator regional e, portanto, se faz necessário que cada um deles —e certamente também o Chile— discuta e analise o que fazer diante dessa nova estratégia brasileira. Nesse contexto, o presente trabalho examina qual é a percepção que a elite decisória chilena tem dessa estratégia e se essa percepção irá eventualmente levar a mudanças na política externa chilena. Esse exercício é necessário, sobretudo se considerarmos que, salvo exceções, existem poucos trabalhos acadêmicos sobre as relações Chile-Brasil (Fonseca, 2006), e menos ainda investigações que as analisem a partir da perspectiva aqui assinalada.

Em termos gerais, este trabalho argumenta que, por enquanto, não se espera que o Chile modifique substancialmente sua estratégia de política externa, o que implica que não adotará uma posição que leve a um "acoplamento" incondicional com o Brasil em seu novo (pretendido) papel de líder regional. Isso ocorre principalmente porque o Chile colocou em prática, a partir de 1990 uma política externa que, dentro de uma plena inserção no concerto internacional e uma profunda integração econômica global, reivindica uma forte autonomia em questões decisórias e, portanto, não considera necessário, nem tampouco funcional para seus interesses "acoplar-se" a algum ator internacional.

Em outras palavras: afirma-se que, no Chile, consolidou-se um "macro consenso" no interior de sua elite, com relação à idoneidade da política de *regionalismo aberto* que teve sucesso e que não é conveniente modificar. A nova estratégia do Brasil e sua importância crescente no contexto regional e internacional não parecem ser argumento suficiente para uma mudança de estratégia. E embora possam existir diferenças internas na própria elite com relação a uma maior ou menor aproximação com o Brasil, essa aproximação pode ser necessária ou conveniente para a realização de certos interesses do país, especialmente os de natureza econômica ou vinculados a suas relações com seus vizinhos. Assim, o *regionalismo aberto* como princípio diretor não está em dúvida.

O que foi dito acima, no entanto, não significa que o Chile não vá continuar cooperando com o Brasil e atuando junto àquele país em muitas questões, como efetivamente o fez a partir de 1990. Mas, se em alguma circunstância isso implicar uma modificação de sua estratégia atual, simplesmente não irá se alinhar ao Brasil. Aliás, isso já ocorreu recentemente e não se vislumbra nenhuma mudança substantiva, principalmente agora, quando o país tem um governo de direita, setor político que nunca demonstrou maior interesse por uma estratégia de "acoplamento" à América do Sul ou a algum país da região. Pois bem, isso é o

que se espera; outra coisa é saber se manter uma relação "distante" (leia-se: não se alinhar com o Brasil naquilo que ele peça ou queira) é ou não conveniente para o Chile, principalmente com relação à gestão de sua política de boa vizinhança.

Para esse efeito, o presente artigo foi dividido da seguinte maneira. Primeiro, são estudadas as características principais da política externa chilena a partir de 1990 até 2010 e, em particular, os contornos de sua política para com a América Latina. Em segundo lugar, abordamos especificamente a relação com o Brasil, enfatizando os elementos principais que a caracterizaram e os pontos principais de sua evolução. Além disso, dadas as preferências das elites e as características da política externa recente do Chile, discutimos se é possível prever alguma mudança substantiva nessa política a partir da nova estratégia do Brasil. Por último, apresentamos alguns comentários finais.

A política exterior do Chile, 1990-2010: características principais

A reinserção internacional e o regionalismo aberto

O governo democrático que assumiu o poder em 1990, encabeçado por Patrício Aylwin (1990-1994), líder da coalizão "Concerto de Partidos pela Democracia" (CPPD), estruturou sua política externa com base em determinados objetivos e princípios que foram, fundamentalmente, mantidos por seus sucessores. Assim, em questão de política externa, pelo menos desde 1990, o caso do Chile se caracteriza pela continuidade de suas linhas essenciais (Fuentes, 2006; Fuentes, 2009), embora cada governo tenha dado ênfases específicas. Por isso, irei me referir a

essas características gerais a fim de estabelecer quais foram essas linhas essenciais e como nesse contexto se insere a política com relação à América Latina e ao Brasil em particular.

Para aqueles que assumiram a direção do país em 1990, a política externa devia estar voltada para "reinserir o Chile no mundo", superando o isolamento que o país havia sofrido durante os 17 anos de governo militar (1973-1990). Contudo, essa reinserção deveria ser realizada de uma maneira específica, condicionada há vários fatores. Por um lado, o contexto internacional passava por mudanças profundas, já que assistíamos ao fim da Guerra Fria e iniciava-se a transição a um mundo diferente, caracterizado pela primazia dos Estados Unidos, a crise do modelo ISI (Industrialização por Substituição de Importação), o triunfo do paradigma liberal e o desenvolvimento da terceira onda democrática, particularmente na América Latina (Robledo, 2011).

Por outro lado, a própria situação do Chile apresentava características particulares que era preciso considerar. Primeiro, era um país que tinha uma longa tradição de ser um ator ativo no âmbito internacional, mas que também vinha de uma situação de forte isolamento (Walker, 2006). Segundo, iniciava-se um período de transição democrática que lhe serviria como ponto de partida para iniciar essa reinserção, uma reinserção que necessariamente precisava ser bem-sucedida a fim de consolidar a democracia no Chile anulando a possibilidade de que viessem a existir regressões autoritárias (Robledo, 2011). Esse era um imperativo fundamental, que definitivamente marcou também as características da política externa, no sentido de que essa também devia ser funcional para esse objetivo (idem). Terceiro, a estrutura econômica do país havia sido substantivamente transformada a partir de 1975.

O novo modelo econômico tinha um forte selo liberal e seu eixo central era o setor de exportações. Nesse contexto, era

imperativo que a nova política externa (que devia se subordinar ao objetivo de fazer uma transição exitosa) considerasse essa nova realidade e consequentemente um de seus objetivos devia ser abrir novos mercados e melhores condições de entrada para as exportações chilenas. Por último, mas não menos importante, havia fatores históricos na política externa que ainda não haviam sido solucionados e que era necessário abordar, em particular as relações com os países vizinhos.

A nova estratégia teve como eixos centrais as seguintes políticas: a) recuperar a presença internacional do Chile por meio de um fortalecimento dos vínculos políticos com vários atores, além de voltar a estimular sua presença nos órgãos multilaterais para fazer valer sua voz e defender valores tradicionais da política externa chilena tais como o respeito aos direitos humanos, a paz e a democracia (v. Klaveren, 1998; Walker, 2006); b) fortalecer a inserção econômica internacional do Chile, adotando uma política de *regionalismo aberto* que combine "estratégias unilaterais, bilaterais, regionais e multilaterais". Ou seja, uma estratégia que postula a "utilidade de acordos regionais como mecanismos para a expansão do comércio e dos investimentos, mas que afirma a necessidade de que esses fortaleçam um comércio mundial cada vez mais livre, fazendo com que a abertura unilateral seja compatível com a assinatura de acordos bilaterais e multilaterais. Isso é, no quadro da nova estrutura econômica chilena, o objetivo imperativo é fortalecer a inserção econômica do Chile por meio de instrumentos múltiplos considerados compatíveis; acordos com várias potências ou países (como países da Ásia, da Europa e os Estados Unidos), abertura unilateral ou promoção do livre comércio em órgãos multilaterais" (Wilhelmy/Fuentes 1997: 239). O sucesso da transição dependia do sucesso da política econômica e, portanto, para que a política externa contribuísse para

esse sucesso, a inserção econômica internacional do Chile e seu acesso a mais mercados e em melhores condições era a forma de realizá-la (Wehner, 2010); c) com relação à América Latina haveria estímulo à integração econômica e ao acordo político.

Definidos esses eixos, o Chile desenvolveu, em primeiro lugar, uma ativa presença nos foros e instituições multilaterais, algo que tinha uma importância especial para um país pequeno que não tem grande influência por si só, e porque, além disso, os temas internacionais estavam adquirindo um papel mais relevante na medida em que um número crescente de assuntos comerciais e políticos precisava ser resolvido por meio de negociações multilaterais (Klaveren 1998). Assim, o Chile foi muito ativo no sistema das Nações Unidas estimulando várias iniciativas relacionadas com matérias diferentes e delas participando —tais como operações de paz, acordos para reduzir a proliferação de armamentos, a regulamentação do uso de territórios antárticos e dos mares, a proteção ambiental (Klaveren 1998). De acordo com sua tradição histórica, o país foi um ativo promotor da defesa dos direitos humanos, participando em várias etapas da Comissão de Direitos Humanos da ONU; o mesmo ocorreu no caso da democracia, estimulando a comunidade das democracias (Walker, 2006).

Em segundo lugar, foi desenvolvida uma estratégia destinada a melhorar e/ou reconstruir relações com os principais atores do sistema internacional. Primeiro, as relações com os Estados Unidos adquiriram caráter prioritário, procurando-se fortalecer os vínculos políticos e econômicos entre os dois países e, ao mesmo tempo, resolver os temas que estavam pendentes e criavam obstáculos para uma relação mais fluida. Aliás, desde o princípio o país, buscou realizar fortes aproximações que levaram à solução de vários problemas (como o embargo de armamentos e o assassinato do ex-chanceler Letelier).

Nesse quadro, a relação na questão de defesa teve prioridade, e foram realizados avanços importantes (Wilhelmy/ Duran, 2003: 281). Da mesma forma, o Chile tentou desde o início fortalecer a relação econômica, primeiro apoiando fortemente a Iniciativa para as Américas (Direcon, 2009: 125), e mostrando-se sumamente interessado em ingressar no NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio). Contudo, o convite feito por três membros do NAFTA para o Chile integrar o tratado não evoluiu como se propunha a princípio (1996) e foi somente em 2003 que ele se concretizou parcialmente com a assinatura de um Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos. Com isso, foi realizada uma das aspirações chilenas mais importantes dos últimos anos (Fuentes, 2006).

Paralelamente, ficaram fortalecidos os vínculos com o Canadá, país com o qual também foi assinado um TLC em 1996 e com o qual o Chile também operou de forma conjunta em órgãos multilaterais e em algumas iniciativas particulares, tais como a relacionada com a proibição de minas terrestres (Klaveren 1998).

Terceiro, a relação com a Europa teve alta prioridade. Em 1990, foram iniciadas negociações a fim de concluir um acordo de Cooperação, que foi assinado em dezembro daquele ano (Leiva 2003: 38). No momento seguinte, continuaram os intercâmbios diplomáticos para fortalecer a relação e, em 1994, a União Europeia convidou o Chile para negociar um novo tratado, que abrangia o aprofundamento do diálogo político, o fortalecimento da cooperação e a liberalização do comércio de bens (Leiva, 2003: 40). Isso teve como consequência a assinatura em 1996 de um Acordo —Quadro de Cooperação (conhecido como Acordo de Florença), que foi, além disso, um passo intermediário na concretização de uma associação mais estreita. Essa ocorreu finalmente em 2002, com a assinatura do "Acordo pelo qual se estabelece uma Associação entre a Comunidade Europeia e seus Estados Membros, por uma parte, e com a República do Chile, por outra" (Gamboa, 2008), que entrou em pleno vigor em março de 2005.

Esse acordo, como o TLC com os Estados Unidos, foi de grande interesse para o Chile, já que a União Europeia era um de seus principais sócios comerciais e, portanto, era da maior importância conseguir as melhores condições de acesso de seus produtos a esse mercado. Igualmente, ser um aliado estratégico da UE daria ao Chile uma posição privilegiada, em particular em relação a outros países da região (Gamboa, 2008).

Quarto, as relações com a região do Pacífico asiático, que durante o governo militar também haviam recebido muita atenção, tiveram alta prioridade a partir de 1990 (Klaveren, 1998; Wilhelmy, 2010). Desde o início da transição, o Chile buscou ingressar na APEC (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico), o que foi conseguido em 1994 e, a partir daí, o país foi um membro ativo dessa organização, tendo sido, inclusive, sede para o Fórum da APEC em 2004.

Nesse âmbito, o Chile também colocou em prática uma política ativa de aproximação econômica com vários países asiáticos que iam progressivamente se tornando mais relevantes como sócios comerciais, política que se materializou com o reatamento de vínculos políticos com os diversos países da região e particularmente com a assinatura de vários TLCs: China (2008), Coreia do Sul (2003), o P4 (Brunei, Cingapura e Nova Zelândia), Japão (2007), Austrália (2008), além de um Acordo de Alcance Parcial com a Índia (2007) (Wilhelmy, 2010). Nesse mesmo contexto, a região do Sudeste asiático gradativamente passou a ser um sócio cada vez mais próximo do Chile, particularmente no plano comercial, de tal forma que já em 2010 as exportações chilenas para

a região tinham aumentado de 3 para cerca de 22 bilhões de dólares americanos, ou seja, a Ásia é receptora de aproximadamente 40% das exportações chilenas.

Chile y América Latina: conflictos vecinales, integración económica y diálogo político

A política chilena para com a América Latina esteve em parte caracterizada pelo mesmo interesse do país em se reinserir internacionalmente, buscando, para tal fim, reconfigurar suas relações com vários países, particularmente na área comercial; além de buscar —mesmo que em alguns casos com certa timidez— que o Chile desempenhasse um papel político mais ativo na região. Receberam uma atenção especial as relações vicinais com a Argentina, o Peru e a Bolívia, países com os quais existiam diferenças importantes provenientes do século XIX que precisavam ser abordadas de uma perspectiva que tivesse como base a cooperação e não o confronto entre os países (Robledo, 2011). Nesse contexto, as características principais da política sul-americana do Chile foram as seguintes:

Por um lado, o Chile participou ativamente de várias instâncias de diálogo regional, mantendo, desde o início, um discurso muito favorável à cooperação e à integração na América Latina. O país é, assim, ativo participante da OEA (aliás, um chileno é atualmente secretário geral dessa organização), promoveu-se como colaborador para garantir a paz em alguns conflitos (é fiador do Acordo de Paz entre o Equador e o Peru), e se uniu a várias iniciativas de acordo político, como o Grupo do Rio (promovendo a declaração de Santiago de 1991) e a Comunidade Sul-Americana de Nações —UNASUL). Da mesma forma,

apoiou desde o início a formação da UNASUL, instância da qual ocupou inclusive a secretaria *pro tempore*, considerada o espaço adequado para que o Chile pudesse desempenhar um papel político mais ativo na região e útil para defender e promover seus interesses nos países vizinhos.

Contudo, a esse respeito é necessário fazer uma ressalva relevante. Porque, apesar de existir um discurso a favor da aproximação e do estabelecimento de uma relação mais profunda com a América Latina (relação prioritária) especialmente a partir de 2006 (Flisflisch, 2011; Moreno, 2010a) e inclusive de apoio à integração latino-americana, é difícil supor que os *tomadores de decisões* chilenos pensem que essa relação ultrapasse um determinado nível de profundidade. Ou seja, não se imagina que o Chile pretenda ir além do diálogo político e do estabelecimento de regras econômicas (além de certas alternativas de cooperação em outros âmbitos) em suas relações com os países da América Latina, e em particular não cremos que o país consiga pensar ser parte de instâncias de integração regional real, onde existam instituições supranacionais.

A rigor, se observamos o que ocorre, a verdade é que o Chile tem um discurso a favor da integração, mas na prática só promove uma integração econômica com os países da região, e isso só até o momento em que essa integração não crie obstáculos para sua política de regionalismo aberto. De fato, desde 1990, o país procurou regulamentar e fortalecer suas relações comerciais com vários países da América Latina, com os quais formou Acordos de Complementação Econômica (ACE), enquanto com outros estabeleceu TLCs (ver Tabela) além de assinar um conjunto de outros acordos econômicos como tratados de tributação dupla. No entanto, o Chile parece não querer ir mais à frente. Um fato que demonstrou essa hipótese (que não parece ter mudado

recentemente) é o que ocorreu na sua relação com o MERCOSUL. Em 1996, o Chile se incorporou ao MERCOSUL como membro associado, em um passo compatível com sua estratégia de regionalismo aberto.

Pouco depois, no governo de Lagos (2000-2006), e enquanto era presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso, começou-se a discutir a possibilidade de o Chile ser membro pleno desse acordo e inclusive foram dadas instruções à chancelaria para que fossem explorados os mecanismos necessários para concretizar essa ideia. No entanto, no meio das negociações, o Chile abruptamente decidiu não continuar com elas ao aceitar um convite para fazer parte de um TLC com os Estados Unidos. Dessa forma, diante da possibilidade de conseguir o acordo com os Estados Unidos, o Chile desprezou a chance de se integrar seriamente na América Latina. O país justificou a decisão afirmando que o nível alfandegário do MERCOSUL era mais alto que o chileno. Contudo, como isso era sabido desde o princípio, as razões devem ser procuradas em outras variáveis, uma das quais pode ser o desinteresse de nossa elite decisória de se incorporar a um sistema que hoje não tem grande sucesso, e que limitaria fortemente a autonomia que o Chile tem atualmente, pondo fim (ou quase) a uma estratégia que parece ser considerada muito adequada.

Tratados comerciais firmados pelo Chile 1990-2008.

ACORDOS DE ASSOCIAÇÃO ECONÔMICA	FIRMADO	ENTRADA EM VIGOR
P4 (Nova Zelândia, Cingapura, Brunei)	18.07.2005	08.11.2006
União Europeia (27 países atualmente)	18.11.2002	01.02.2003
Japão	27.03.2007	03.09.2007
TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO		
Canadá	05.11.1996	05.07.1997
Coreia	15.02.2003	01.04.2004
China	18.11.2005	01.10.2006
América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua)	18.10.1999	Está vigente com todos, menos a Nicarágua
Estados Unidos	06.06.2003	01.01.2004
México	17.04.1998	01.08.1999
EFTA (Noruega, Islândia, Suíça, Liechtenstein)	26.06.2003	01.12.2004
Panamá	27.06.2006	07.03.2008
Colômbia	27.11.2006	08.05.2008
Peru	22.08.2006	01.03.2009
Austrália	30.07.2008	06.03.2009
Turquia	14.07.2009	01.03.2011
Malásia	15.12.2010	
Vietnã	Em negociação	
ACORDOS DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA (ACE)		
Equador	20.12.1994	01.01.1995
MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai)	25.06.1996	01.10.1996
Bolívia	06.04.1993	07.07.1993
Venezuela	02.04.1993	01.07.1993
Acordos de Alcance Parcial		
Índia	08.03.2006	17.08.2007
Cuba	20.12.1999	28.08.2008

Fonte: www.direcon.cl (consultado no dia 10 de junho de 2011).

Quanto ao tema local, esse constituiu uma das prioridades do novo governo. Buscou-se desde o princípio estabelecer ou restabelecer relações sustentáveis com seus vizinhos, já que com todos eles o país tinha problemas a serem solucionados.[1]

No caso da Argentina, e no contexto de uma situação em que os dois governos estavam dispostos a resolver pacificamente suas diferenças e interessados em fazê-lo (Robledo, 2011), buscou-se desde o princípio estabelecer uma nova moldura para uma relação mais fluida e frutífera.

Assim, a partir de 1990, houve um rápido progresso na solução dos vários problemas limítrofes apenas continuando pendente até hoje a demarcação da zona de Campos de Hielo. Da mesma forma, foi desenvolvido um conjunto de iniciativas de aprofundamento e regulamentação da relação econômica. Em 1991, foi assinado um Acordo de Complementação Econômica (logo substituído pela associação do Chile ao MERCOSUL em 1996), um acordo de tributação dupla, iniciativas em questões de cooperação fronteiriça, e um Tratado Mineiro em 1997. Em um período de apogeu da relação, foi inclusive implementada a integração gasífera entre os dois países (1998) (Parish, 2006; Gamboa/Huneeus, 2007).

Na questão da Defesa, os avanços foram notórios, tendo sido constituído o Comitê Permanente de Segurança Chileno/Argentino (COMPERSEG) em 1995, e posteriormente desenvolvido um conjunto de medidas como a elaboração de uma metodologia comum para avaliar o que fora gasto na área, trabalhar conjuntamente na MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) e inclusive formar uma força binacional para participar das operações de paz (Cruz do Sul).

[1] A seguir apresentamos alguns aspectos gerais sobre a relação do Chile com seus vizinhos. Para uma análise mais extensa e mais recente, veja Artaza/Millet (2007).

Contudo, a essa época, surgiram também situações que enfraqueceram as relações, sendo particularmente difícil a situação criada a partir da chamada "crise do gás" (Huneeus, 2007), que pôs em dúvida a força da relação com a Argentina.[2] No entanto, após um período de certo distanciamento, as relações foram restabelecidas, de tal forma que, em 2009, foi dado um novo impulso com a assinatura do Acordo de Maipu, que tem como objetivo (pelo menos em nível discursivo) o fortalecimento da integração argentino-chilena.

No caso do Peru, também se buscou reconfigurar a relação sobre novas bases, mesmo quando os resultados foram menos promissores. A partir de 1990, foram empreendidos esforços para completar a execução de cláusulas pendentes do tratado limítrofe de 1929, e essas finalmente foram finalizadas com a assinatura das "Convenções de Lima" em 1993 (Klaveren, 1998; Robledo, 2011). Apesar disso, o processo de sua ratificação foi lento e só em 1999 foi possível dar por terminado o processo do cumprimento de todos os dispositivos do tratado e a assinatura da "Ata de Execução".

Paralelamente, o Chile continuou buscando fortalecer a relação econômica, e esses esforços tiveram como resultado a assinatura do ACE 38 em 1998, após quatro anos de negociação (Direcon, 2009). Em 2006, foi firmado um novo acordo, dessa vez um TLC (Tratado de Livre Comércio) que entrou em vigor em 2009; ampliou as disposições do ACE 38 e incor-

[2] Esse conflito surgiu com a decisão argentina (em 2004) de limitar fortemente suas exportações de gás para o Chile, já que tinha problemas de abastecimento interno. Para o Chile, foi um problema sério, pois desde 1997 havia se tornado extremamente dependente do gás argentino, que tinha passado a constituir mais de 30% da matriz energética chilena. Além do problema energético em si, (que definitivamente obrigou o Chile a buscar outras fontes de fornecimento de gás), o episódio prejudicou as relações com a Argentina e certamente afetou as percepções da elite e do eleitorado em geral sobre a possibilidade de o Chile ter uma integração mais profunda com países da América Latina.

porou uma série de questões, tais como os investimentos e o comércio transfronteiriço.

Nesse contexto, a integração econômica entre o Chile e o Peru fortaleceu-se enormemente, e o intercâmbio comercial entre os dois países alcançou a soma de US$ 2.270 milhões em 2010. Da mesma forma, em termos de investimentos, o Peru foi um importante destino chileno no exterior, totalizando 10 bilhões de dólares em 2010 (Direcon, 2010). Em outra ordem, foram desenvolvidas iniciativas de aproximação que se traduziram na criação de mecanismos de cooperação na área de Defesa, tendo sido criado, em 2002, um Comitê Permanente de Segurança e Defesa, que constitui uma instância de coordenação e cooperação nessas questões, semelhante àquela que ocorre com a Argentina (Robledo, 2011). Da mesma forma procurou-se fortalecer a cooperação em questões culturais, controle fronteiriço e comércio transfronteiriço (Walker, 2006).

Embora, em termos gerais, a tendência fosse para um fortalecimento da relação, essa não esteve isenta de tensões geradas por vários motivos, alguns deles relacionados com temas comerciais (Milet, 2011). Contudo, mais difícil ainda é a situação gerada a partir da aprovação de uma lei no Peru que estabeleceu as linhas de base para seus espaços marítimos.

Por essa lei, o Peru exigiu que o Chile comparecesse à Corte Internacional de Justiça em 2008, solicitando que fosse fixado um novo limite marítimo reduzindo o território marítimo atual do Chile. No momento, o julgamento segue seu curso enquanto os países envolvidos continuam mantendo um discurso de prosseguir com o estabelecimento de uma "agenda de futuro" que se concentre nos vários temas que a relação abrange, e no qual enfatizam que a decisão do tribunal será respeitada (La Tercera, 15.6.2011). No entanto, é claro que para o futuro da relação o

resultado desse julgamento é vital e que dele dependerá o progresso ou não de uma aproximação maior entre os dois países.

As relações com a Bolívia foram mais complexas, embora, em termos gerais, tenha havido um avanço. À exceção de um interregno entre 1975 e 1978, os dois países não tiveram relações diplomáticas antes de 1990. Nesse contexto, o novo governo começou a buscar mecanismos para estruturar um diálogo que tratasse de assuntos bilaterais mesmo que não seja (nem aparentemente venha a ser) do interesse do Chile propor um acesso soberano da Bolívia ao mar, algo que é a aspiração central daquele país.

Assim, em 1993, foi assinado um ACE que tinha a intenção de facilitar o comércio entre os dois países e, em 1994, foi estabelecido um "Mecanismo Permanente de Diálogo Político" (Klaveren, 1998). A ele foram adicionadas iniciativas para facilitar a integração física, a passagem de turistas e procedimentos alfandegários, além de um acordo de trânsito aéreo. A partir de 2000, o diálogo se intensificou e foi estabelecida uma "agenda sem exclusões" e os dois países começaram inclusive a negociar um eventual acordo gasífero entre eles (Walker, 2006). No entanto, esse acordo não prosperou e a relação entre os dois países entrou em um período de tensão, além do fato de a Bolívia ter entrado em um período de forte instabilidade política, algo que dificultou o avanço das negociações.

Com a chegada de Evo Morales à Presidência da Bolívia, as relações voltaram a se estabilizar: a agenda de conversações foi retomada (deu-se, inclusive, a primeira visita de um presidente chileno à Bolívia desde o século XIX), e foi estabelecida uma "Agenda de 13 pontos", que elaborou uma estrutura para tratar de vários assuntos, inclusive o marítimo e a cooperação em questões de Defesa (Milet, 2011; Robledo, 2011). Apesar desses avanços, hoje (junho 2011), a relação está paralisada em virtude de a Bo-

lívia ter anunciado que recorreria a tribunais internacionais para realizar sua pretensão de uma saída marítima por território chileno (La Tercera, 17.6.2011).

A relação com o Brasil

Nas páginas anteriores, foram esboçadas as características principais da política externa chilena entre 1990 e 2011. Para esse fim, mais que explicitar o que ocorreu nos vários níveis e os pontos fundamentais que marcaram a estratégia de relações entre o Chile e o mundo em geral, e os países da América Latina em particular, o que interessa enfatizar aqui é o seguinte: até a data atual, o Chile desenvolveu uma política externa que, em linhas gerais, procurou reinserir o país no mundo, promovendo sua participação no âmbito multilateral (econômico e político, como em outras áreas onde é possível cooperar) e acordos com vários países (em especial econômicos), mas sempre procurando preservar a autonomia decisória (regionalismo aberto). Nisso, o Chile teve cuidado especial para não "se amarrar" a nenhuma instituição ou aliança que afetasse essa política de inserção aberta e global. Ou seja, como se diz no país, em questão de política externa, o Chile não quer "casar com ninguém".

Como é possível observar pelo atual debate político chileno, no qual as relações internacionais certamente não são uma questão muito relevante, nossa elite decisória parece não estar muito interessada em modificar substantivamente essa estratégia. Aliás, se analisarmos os programas presidenciais dos principais candidatos na eleição de 2009, veremos que nenhum deles propôs uma mudança significativa em sua orientação. Da mesma forma, quando observamos as tendências da opinião pública é possível perceber um grau sempre alto de aprovação da gestão da política externa (normalmente a área que tem melhor avaliação) e, em sua maioria, os chilenos dizem estar de acordo com essa gestão (IEI, 2008; www.adimark.cl). Ou seja, tampouco existe uma "demanda" de mudança da política externa.

É nesse contexto que devemos analisar a relação do Chile com o Brasil e como se estrutura a percepção da elite com respeito a seu possível conteúdo e características futuras. A partir dessa perspectiva, a seguir iremos expor alguns elementos que configuraram a relação Chile-Brasil para depois discutir alguns elementos daquilo que devemos esperar que ocorra.

Chile e Brasil desde 1990: uma relação fluida, mas com tropeços

As relações entre o Brasil e o Chile desde 1990 estão marcadas pelo novo quadro político dos dois países, no qual a democracia vai se consolidando como regime político. Nesse contexto, os dois países vão se encontrar "do mesmo lado da mesa" em várias questões, atuando em conjunto na promoção da Carta Democrática da OEA em 2011, além de serem participantes ativos nos sistemas de diálogo regional como o Grupo do Rio (Fonseca, 2006). Da mesma forma, no plano multilateral, os dois países coincidem com respeito à necessidade de fortalecer esses mecanismos a fim de avançar com alguns de seus objetivos e, nesse quadro, exibem uma história não menos importante de "posições comuns" em várias conferências da ONU sobre diversos assuntos (idem). Da mesma forma, o Chile apoiou desde o princípio o interesse do Brasil de tornar-se membro do Conselho de Segurança da ONU

(o que foi, além disso, reafirmado pelo governo de Piñera), enquanto o Brasil apoiou a posição chilena na ONU em relação à intervenção no Iraque em 2003 (idem).

Nesse quadro, foi desenvolvido um conjunto de mecanismos de consultas que operam com regularidade e que tratam de vários aspectos da relação bilateral, como o da posição de cada país diante de diversos problemas internacionais que os dois enfrentam e que serve como exemplo de coordenação.

Por outro lado, foi desenvolvido também um conjunto de iniciativas destinadas a fortalecer a cooperação que incluem convênios entre os ministérios da Mulher (2007) e da Segurança Social (2007) e protocolos de cooperação em questões científicas (1990, 1993) e do meio ambiente (2006) (www.minrel.gov.cl). A isso são acrescentados outros exemplos, tais como a Comissão Técnica Bilateral Chile-Brasil, que analisa os temas de integração física, cujo objetivo principal é, por enquanto, a construção de um Corredor Bioceânico (Santos-Iquique), que até o momento não se concretizou.

Contudo, nesse período, também ocorreram algumas situações problemáticas que geraram algum conflito, como a decisão chilena de não tornar-se membro pleno do MERCOSUL (Milet, 2011).

No plano econômico, também houve um desenvolvimento profundo nas relações entre os dois países. Em primeiro lugar, como foi dito, a relação comercial passou a ter um *status* mais formal com a incorporação do Chile como membro associado do MERCOSUL em 1996. Nesse contexto, houve um enorme desenvolvimento do intercâmbio comercial que aumentou de 2.052 milhões de dólares em 1996 para 8.784 milhões em 2010.

Em segundo lugar, no tema dos investimentos, o desenvolvimento foi muito importante, sendo que o Brasil é hoje receptor de 20% do investimento estrangeiro chileno, com 11.410 milhões de dólares em 2010. Com isso, o país é o segundo destino depois da Argentina, onde, em 2010, foi investido quase 16 milhões (www.prochile.cl).[3] Apesar disso, o mesmo não ocorre no sentido inverso: o investimento brasileiro no Chile é muito baixo, sendo 0,5% do investimento estrangeiro no Chile, totalizando 594 milhões de dólares em 2010 (www.emol.com).[4]

Em terceiro lugar, dada a relevância da relação econômica (sobretudo para o Chile) que, além disso, flui sem maiores controvérsias, os países buscaram fortalecer o quadro institucional da relação. Isso se deu por meio da assinatura de acordos de tributação dupla (2003), transporte aéreo (2008) e a abertura de negociações para um Acordo Bilateral de Investimentos (El Mercúrio, 18.05.2011). Foi também constituída uma Comissão de Comércio Bilateral, em que trabalham vários grupos técnicos analisando em profundidade o desenvolvimento de várias áreas do comércio bilateral, e são discutidas as soluções para diferenças ou contenciosos eventuais.

Chile e a estratégia de liderança regional do Brasil: o que fazer e suas eventuais consequências?

Como foi explicado anteriormente, o Chile adotou uma política de relativa proximidade com o Brasil, na qual colocou muita ênfase no desenvolvimento das relações comerciais. No plano político regional, também se juntou com entusiasmo à principal iniciativa de acordo político regional criada recentemente e que surge por iniciativa brasileira, a UNASUL.

De acordo com Flisflisch, essa decisão implicou abandonar uma atitude "mais reativa" do Chile com relação a essas iniciati-

[3] Desse total, esses investimentos se concentraram em energia (37%), indústria (32%) e serviços (26%).

[4] Para uma análise das possíveis causas para isso, ver López/Muñoz (2008).

vas e optar por sua aceitação, sob a liderança brasileira, por três motivos: uma mudança de prioridades do Chile, sob a liderança de Bachelet, no sentido de dar maior prioridade à América Latina; as iniciativas de Chávez e particularmente a consolidação da ALBA, que tinha um caráter do qual o Chile não compartilhava e que era contrário a seus interesses; e os custos potenciais que teria o Chile para excluir-se de uma iniciativa brasileira, assumindo uma posição periférica (2011).

Se essa é a situação, a pergunta seguinte é como o Chile percebe sua participação na UNASUL, e se isso implica que será preciso uma decisão em relação a uma possível harmonização com o Brasil na política regional e multilateral, ou seja, seguir a sua liderança. Com respeito a esses pontos, cabem as seguintes considerações.

Em primeiro lugar, embora o ingresso na UNASUL não seja algo do máximo interesse para o Chile, representaria uma oportunidade de gerar um espaço para ter uma política regional mais ativa na qual o país pudesse expressar seus interesses. Isso seria particularmente necessário para que o país não ficasse isolado na região, algo que seria problemático já que ele é parte dela e muitos de seus interesses estão a ela relacionados. Não estar nela pode significar perder posições na região, com os custos eventuais que isso traz. Além disso, seria uma alternativa muito mais funcional para seus interesses que a ALBA, e a iniciativa brasileira aparece como uma forma de neutralizar a visão chavista de uma integração mais exigente e com contornos ideológicos antinorte-americanos.

Em segundo lugar, a UNASUL é uma estrutura nascente, e juntar-se a ela não implica, para o Chile, abandonar sua estratégia tradicional e sim conservar ampla autonomia para atuar nas negociações internacionais. Não é uma instituição que implique uma cessão de soberania e, nesse sentido, para a elite chilena não

parece ser uma opção que, segundo sua percepção, imporia grandes obrigações ao país. Nesse sentido, "acompanhar" o Brasil não representa um custo maior e não altera a estratégia global do país. Isso flui com relativa clareza do debate no parlamento chileno com relação à aprovação do tratado constitutivo da UNASUL, no qual um dos pontos de maior destaque foi que o tratado não significava "restringir nossa vocação pelo regionalismo aberto" nem contemplava elementos de supranacionalidade (Senado, 2010: 4-5).

Em terceiro lugar, e dado o que foi dito anteriormente, no Chile e particularmente em sua elite decisória, tem primazia o conceito de que não se deve variar substantivamente a estratégia seguida até o momento, que se considera exitosa. Consequentemente, a ideia que parece ter prioridade é a de que, se o Brasil tem essa iniciativa e é um líder regional, o Chile pode (ou talvez deva em alguns casos) acompanhá-lo, mas sempre e quando isso não interferir com a estratégia global do Chile. Na medida em que uma "associação" mais próxima com o Brasil limitar as ações do Chile, o provável é que o país se desligue do Brasil e adote o caminho que melhor proteja seu interesse e sua autonomia. Aliás, o país já decidiu fazer isso em algumas oportunidades.[5]

Contudo, isso não significa que, no plano discursivo, o Chile deixará de ter uma posição de apoio às iniciativas de integração lideradas ou não pelo Brasil. Da mesma forma, o provável é que siga, como até aqui, valorizando o papel do Brasil no nível internacional e a importância de sua liderança, tentando aproveitar-se dele para satisfazer determinados interesses (Moreno 2010b).[6]

[5] Embora possam existir no interior da elite algumas diferenças em relação à necessidade de se aproximar mais do Brasil em questões específicas. Nisso podem haver diferenças, mas não com relação à ideia de que o regionalismo aberto é a estratégia-base do Chile, com a consequência de que nenhum acoplamento absoluto a algum ator internacional é possível.

[6] Ou como expressou um senador quando lhe formulei a pergunta sobre a liderança brasileira: "creio que, para nós, dá no mesmo".

O argumento, simplesmente, é que não se vislumbra uma mudança profunda em sua estratégia internacional e, portanto, não se espera um "acoplamento" muito substantivo do Chile ao Brasil. Isso é, o que mais se espera no contexto atual, com um governo de direita, que nunca teve maior interesse em fortalecer mecanismos de integração regional e que desconfia, como faz uma boa parte da elite, da capacidade e do interesse real dos países sul-americanos de criar mecanismos institucionais *reais* de integração. A esse respeito, cabe enfatizar que, nas discussões sobre a política externa chilena, repete-se com frequência (e por pessoas de várias correntes políticas) o argumento de que é impensável que o Chile seja parte de iniciativas de integração regional profundas, já que se acredita que os países sul-americanos, e o Brasil em particular, não têm disposição de criar e manter instituições estáveis e fortes, e sim que preferem favorecer iniciativas de baixa institucionalização que, para o Chile, são muito precárias e pouco atraentes. Aliás, a experiência da integração gasífera com a Argentina e a história do MERCOSUL não ajudam a superar esse ceticismo.

Comentários finais

O argumento central deste artigo é que no interior da elite chilena existe um consenso em torno de uma estratégia de *regionalismo aberto*, que segue vigente e cuja manutenção como eixo diretor da política externa não está em discussão. Como consequência disso, não se observa que o Chile esteja particularmente interessado em "se acoplar" a algum país do mundo ou da região que pretenda se transformar em líder regional, como seria o caso do Brasil.

Ao contrário, o que se espera é que o Chile "acompanhe" essa liderança brasileira na medida em que isso sirva a seus interesses particulares, mas não é possível presumir que será um aliado incondicional. A isso podemos acrescentar que o país tampouco está interessado em gerar iniciativas de integração mais profundas (com instituições supranacionais) precisamente porque não crê nelas e sua adoção significaria abandonar sua bem-sucedida estratégia, e porque tem uma profunda desconfiança da vontade de vários países —e também do Brasil— de criar instituições fortes e sólidas por meio das quais se desenvolvam as relações entre os países.

Com isso, cabe perguntar-se a respeito de duas questões acessórias relacionadas e que são relevantes aqui. A primeira refere-se à questão de se, apesar desse consenso sobre a estratégia geral, é possível observarmos fissuras na elite sobre aspectos específicos da relação do Chile com a América Latina e com o Brasil em particular.

Esse é um ponto difícil de ser esclarecido, já que a discussão pública sobre a questão é pouca e os atores são avessos a se estenderem sobre aspectos específicos. Contudo, sim, é claro que na direita atualmente no poder, a posição dominante é a de não favorecer iniciativas de integração regional profundas, nem tampouco àquelas que sejam a favor de algum "acoplamento" com certos países. Isso se observa com clareza a partir de sua gestão no governo.

Além disso, na centro-esquerda, parece ser também majoritária uma posição de ceticismo sobre a integração regional, como demonstra o fato de ter-se privilegiado, durante sua gestão, uma integração fundamentalmente econômica com a região. Apesar disso, existe um discurso mais inclinado a um fortalecimento das relações com os países da região que vai além de uma

administração adequada das relações com os países vizinhos. São seus especialistas que mais discutem a necessidade de fortalecer as relações regionais, dando ênfase especial a sua importância para a realização de certos objetivos de nossa política externa.

Isso foi notório no contexto da discussão da integração do Chile à UNASUL. Nesse mesmo contexto, observa-se que alguns deles enfatizam a necessidade de abordar a nova situação regional e a liderança brasileira com maior profundidade, dada a importância desse país para o desenvolvimento dos interesses do Chile na região.[7] Apesar desses matizes, não se observa que existam diferenças muito significativas a respeito.

Em segundo lugar, formula-se a pergunta sobre se a estratégia mais esperada é a mais adequada, especialmente do ponto de vista da realização dos interesses presentes e futuros do Chile. Esse é um assunto, como muitos outros, que não é tratado com profundidade na literatura e, portanto, é difícil saber o que pensa a elite a respeito, e que diferenças possam existir entre seus membros. No entanto, é possível distinguir alguns temas que podem ser relevantes para o Chile e que podem prejudicá-lo no caso de se manter distante do Brasil: a) o Chile tem hoje, evidentemente, conflitos com dois de seus três vizinhos, e para sua solução a ajuda do Brasil pode ser muito relevante; b) o sistema de segurança sul-americano será liderado pelo Brasil e, portanto, o Chile não pode ficar fora dele (Baeza, 2010); c) para a realização dos interesses econômicos do Chile, a ajuda do Brasil pode ser muito relevante.

E isso não só pela importância do Brasil para a expansão de seu investimento estrangeiro, já que uma grande parte desse investimento está no Brasil e, portanto, é necessário que continue a ser realizado em boas condições. Por outro lado, porque o Brasil também necessita sair para o Pacífico e o Chile pode ser uma boa plataforma, o que, além disso, pode lhe trazer grandes benefícios, a não ser que outro país lhe passe à frente. Por último, se o Chile quer ampliar seus investimentos para outras regiões onde o Brasil tenha influência, a ajuda brasileira é vital para o sucesso dos mesmos.

[7] Contudo, há também especialistas na direita que advertem com relação à importância do Brasil no cenário mundial e à importância das relações do Chile com essa nova potência, como o ex-chanceler Hernán Errázuriz.

Referências bibliográficas

Artaza, Mario e Paz Milet (orgs.) (2007). *Nuestros Vecinos*, Santiago: RIL.

Baeza, Jaime (2010). "Alcances de lo que significa ser una potencia emergente en el siglo XXI". In *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*, editado por Patricio Leiva. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes-Instituto de Estudior Humanísticor, pp. 37-44.

Bernal-Meza, Raúl (2008). "Argentina y Brasil en la política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional,* 51 (2): pp. 154-178.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon) (2009). *Chile. 20 años de Negociaciones Comerciales*. Santiago: MINREL.

Ferreira Simões, Antonio (2011). *Integração: Sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG.

Fonseca, Gelson (2006). Brasil y Chile: Anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). *Estudios Internacionales,* 154, pp. 117-138.

Flisflish, Angel (2011). "La Política Exterior Chilena y América del Sur". *Estudios Internacionales*,168, pp. 115-142.

Fuentes, Claudio (2006). "La apuesta por el poder blando: política exterior de la Concertación 2000/2006". In Funk, Robert (org.), *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago: UDP, pp. 105-122.

Fuentes, Cristián (2009). "Balance crítico de la política exterior de Chile (1990-2007)". In Carlos Bascuñán et. al. (orgs.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile, vol. II*. Santiago: LOM, pp. 217-256.

Gamboa, Ricardo y Huneeus, Carlos (2008). "Gobierno y Empresarios en la Formación de la Política Exterior Chilena. El caso del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea". *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos 3*, jan.-jun. pp. 29-54.

_____ (2007) "La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores". *Estudios Internacionales*, p. 157.

Gomes Saraiva, Miriam (2010). "Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (edição especial): pp. 151-168.

Huneeus, Carlos (2007). "Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina". *Estudios Internacionales,* 158, pp. 179-212.

Hirst, Mónica (2006). "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil". *Nueva Sociedad* 205: pp. 131-140.

Instituto de Estudios Internacionales (IEI) e ICP-PUC (2008). "Chile, las Américas y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior 2008". Santiago: IEI-ICP.

Leiva, Patricio (2003). *La Asociación Estratégica ChileUnión Europea*. Santiago: Celare.

López, Dorotea e Felipe Muñoz (2008). "La inversión extranjera directa: el caso de los capitales brasileños en Chile", *Estudios Internacionales,* 160, pp. 83-105.

Milet, Paz (2011). "Hechos y Política Exterior de la Concertación". In Artaza, Mario e Rose Cave, editores (no prelo).

Moreno, Alfredo (2010a). "Discurso del canciller Moreno ante la Comisión de RREE del Senado"; www.minrel.gov.cl.

_____ (2010b). "Discurso del canciller Moreno en la fundación Dom Cabral en Brasil". www.minrel.gov.cl.

Parish, Robert (2006). "Democrats, Dictators, and Cooperation: the Transformation of Argentine-Chilean relations". *LAPS* 48 (1), pp. 143-174.

Robledo, Marcos (2011). "La Política Exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y Perspectivas". Documento de trabalho, UDP.

Senado do Chile (2010). "Informe de la comisión de relaciones exteriores recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el tratado constitutivo de UNASUR"; www.sil.cl.

Van Klaveren, Alberto (1998). "Inserción Internacional de Chile", In Toloza, Cristián y Eugenio Lahera (orgs.), *Chile en Los Noventa,* Santiago: Dolmen, pp. 117-160.

Vilalva, Mario (2010). "La inserción de Brasil en América del Sur y en el nuevo orden internacional", En *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*,

organizado por Patricio Leiva. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes-Instituto de Estudios Humanísticos, pp. 45-50.

Walker, Ignacio (2006). *Chile and Latin America in a Globalized Word*, SEAS, Cingapura, p. 32.

Wehner, Leslie (2010). "Chile´s Rush to Free Trade Agreements". Giga, Working Paper.

Wilhelmy, Manfred (2010). "La trayectoria de Chile frente a la región Asia Pacífico", *Estudios Internacionales,* 167, pp. 125-142.

_____ e Roberto Durán (2003). "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000". *Revista de Ciencia Política,* 23 (2), pp. 273-286.

Wilhelmy, Manfred e Cristián Fuentes (1997). "De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile 1992-1994". In Van Klaveren, Alberto (org.) *América Latina en el Mundo*. Santiago: Editorial Los Andes, pp. 232-250.

Capítulo VII

Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas

Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian

Introdução

Este trabalho explora as diferentes percepções das elites argentinas sobre as relações com o Brasil e sobre o papel de ambos os países na América Latina a partir da década de noventa, com ênfase especial na etapa que corresponde aos governos de Nestor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner. Quatro aspectos são levados especialmente em conta: a) a relevância atribuída ao vínculo com o Brasil pelos governos e as elites argentinas; b) a forma como esses atores percebem a ascensão e o papel do Brasil nos planos regional e global; c) as visões existentes sobre a crescente presença de empresas brasileiras na Argentina; e d) as percepções sobre o impacto que exercem na relação bilateral fatores hemisféricos ou regionais —por exemplo, a diminuição da presença dos Estados

Unidos na América do Sul ou o protagonismo da Venezuela— e fatores globais, por exemplo, o processo de redistribuição do poder internacional e o crescimento da demanda de *commodities* por parte da China e de outros países da Ásia.

O trabalho conclui com uma visão prospectiva, neste caso a nossa, sobre o lugar que terá o Brasil nos próximos dez anos na política externa e as relações internacionais da Argentina. A dinâmica política interna é um fator inevitável em toda análise sobre cenários futuros da relação bilateral. É um território incerto, ainda que antecipemos o seguinte: um muito provável segundo mandato do governo de Cristina para os próximos quatro anos e o papel fundamental do Brasil nas relações internacionais da Argentina, independentemente de quem governe o país na segunda década do século XXI.

Falamos de "percepções" porque, naturalmente, não existe uma "percepção" das elites argentinas sobre o Brasil e sobre a relação bilateral. Além disso, diferentes visões podem encontrar-se no interior dos diversos grupos sociais que têm interesses particulares no vínculo com o país vizinho, como círculos empresariais ou a própria chancelaria. Até a crise de 2001, podem identificar-se, de modo geral, uma visão "dominante" e uma visão "secundária" do Brasil. Em nosso livro *El Lugar de Brasil en la Politica Exterior Argentina*,[1] analisamos ambas as visões em cada uma das etapas que correspondem aos três modelos de inserção internacional seguidos historicamente pela Argentina até 2001: I) o da "relação especial" com a Grã-Bretanha, que abrange fins do século XIX até a crise de 1930; II) o paradigma "globalista", que começa em meados dos anos de 1940 e chega até o fim da Guerra Fria; III) a estratégia de "aquiescência pragmática", iniciada no começo dos anos 1990 e que, com diferentes gradações, orientou a política externa do país até o fim antecipado do governo da Aliança em dezembro de 2001.[2]

Quadro 1. A "visão" do Brasil na política externa argentina

Paradigma	Visão dominante	Visão secundária
Relação especial com a Grã-Bretanha	Irrelevância econômica, superioridade cultural/racial e rivalidade geopolítica	Comum acordo/ cooperação/ sociedade/ concertação
Paradigma globalista	Competição crescente; sentimento de inferioridade Argentina como sócio menor	Aliança político-econômica/ sociedade
Estratégia de "aquiescência pragmática"	Aliança econômica e vínculo político subordinado à relação com os Estados Unidos; política externa brasileira anacrônica	Aliança estratégica/ sociedade/ comunidade

Este esquema, que nos parece útil para compreender as percepções das elites argentinas sobre as relações com o Brasil ao longo do século XX, talvez já não seja adequado a partir da crise de 2001 por duas razões básicas. Primeiro, porque até o presente, o país não estabeleceu uma estratégia clara de inserção internacional. Efetivamente, a crise fechou o ciclo inaugurado nos anos 1990 e o que veio depois tem estado longe de oferecer um novo paradigma de política externa.

[1] Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian, *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina,* Buenos Aires, Fundo de Cultura Econômica, 2003.

[2] A cada uma dessas etapas correspondem diferentes visões do Brasil, que se correlacionam com seis variáveis principais: os incentivos do sistema político internacional e da economia mundial, o papel dos Estados Unidos na relação com o "outro", as mudanças na distribuição dos atributos de poder relativo da Argentina e do Brasil, as intenções do Brasil em matéria de política externa, a estratégia de desenvolvimento nacional promovida pelas diferentes forças sociais que exerceram o poder na Argentina e a evolução de sua política e economia internas.

Segundo, porque a separação entre visões dominantes e secundárias perdeu o sentido que tinha no século passado. Existem claras diferenças entre as elites sobre o modo de relacionarem-se com o Brasil, mas existe ao mesmo tempo um alto consenso de que o país vizinho tem um papel fundamental nas relações exteriores da Argentina. As visões a favor de um vínculo mais estreito e prioritário com os Estados Unidos se diluíram ao mesmo tempo em que se fortalecem as vozes que percebem a Ásia como um lugar similar ao que teve a Grã-Bretanha para a Argentina durante a vigência do modelo da "relação especial". As dificuldades do MERCOSUL são um fator que também joga a favor de quem promove políticas mais liberais e de abertura com o foco na Ásia. Porém, inclusive para esses setores, o vínculo com o Brasil é considerado de enorme importância. Com isso, e a diferença das etapas anteriores que mencionamos, não existem visões secundárias que se oponham ao crescente consenso sobre a importância do Brasil para Argentina.

Este ponto nos leva a realizar dois comentários finais para concluir nossa introdução. Em primeiro lugar, parece que estamos entrando num segundo longo ciclo de visões convergentes sobre o lugar do Brasil na política externa argentina que pode contrapor-se aos olhares também convergentes que caracterizaram a forma dominante de como foi percebido nosso vizinho pelas elites argentinas durante a maior parte do século XX. As visões atuais situam o Brasil no lugar de um sócio estratégico, enquanto as do passado estiveram claramente marcadas pelo signo da rivalidade.

De fato, civis e militares, conservadores e liberais, empresários e trabalhadores, nacionalistas e internacionalistas, direitistas e esquerdistas, igualmente, embora com diferentes premissas e argumentos, percebiam o Brasil como um rival. As posições para fortalecer a cooperação bilateral para enfrentar com critérios comuns os temas internacionais e os problemas do subdesenvolvimento eram derrotadas pela política de poder que enfatizava a competição e a luta pela influência no espaço sul-americano.

No final dos anos 1950, percepções compartilhadas sobre a realidade regional e mundial possibilitaram uma aproximação inédita entre a Argentina e o Brasil que, no entanto, interrompeu-se pela situação política interna nos dois países. A partir da segunda metade dos anos 1960, a agenda de política externa argentina para a América do Sul foi dominada pela preocupação sobre a marcha ascendente do Brasil, que se refletia no aumento de sua influência política e econômica na sub-região. Um novo aspecto começou a adquirir peso na relação bilateral: a distribuição de poder a favor do Brasil —e o que era uma situação de assimetria converteu-se num traço característico da relação entre os dois países.

Sobre esta importante questão se coloca nosso segundo comentário. Por um lado, as primeiras percepções da assimetria com o Brasil como um problema para a Argentina se expressaram nos anos 1960, sempre na chave da rivalidade, a partir de dois aspectos: a geopolítica, que colocava ênfase no desequilíbrio de poder entre os países, com manifesta inveja pelos resultados do "milagre brasileiro"; e a teoria da dependência, que destacava o perigo do "subimperialismo brasileiro" na bacia do Prata, e o papel do Brasil, a partir de uma aliança privilegiada com Washington, de gendarme dos Estados Unidos na sub-região. Resgatamos essas duas percepções porque ainda restam vestígios de ambas, que ainda hoje aparecem sob outras formas.

Por outro lado, a questão da assimetria já era um tema instalado nas elites argentinas quando se inicia o processo de democratização em ambos os países. Esse momento, que possibilitou uma mudança qualitativa da relação bilateral —de rivais a sócios—, implicou do lado argentino no primeiro reconhecimento

tácito da assimetria e da necessidade de examiná-la em todas as negociações com o Brasil, mas agora com um projeto estratégico definido em comum. Os objetivos principais desse projeto eram consolidar o processo democrático em ambos os países, a salvaguarda da soberania nacional, a promoção do desenvolvimento de modo complementar e reunião de massa crítica para ampliar a capacidade de negociação internacional.

Não casualmente, a agenda de cooperação e de integração teve a simetria como um de seus eixos ordenadores. Os outros três foram a gradualidade, a flexibilidade e o equilíbrio. As visões geopolíticas que alimentaram por décadas as rivalidades, as hipóteses de conflito e os jogos de equilíbrio de poder se converteram em peças de museu. Não obstante, o processo de aproximação bilateral se mostraria muito mais difícil do que se imaginava. A visão cooperativa, que passou a ser dominante na fase final do paradigma globalista, não resultou na construção de uma relação de amizade.[3]

Os anos 1990 e a crise de 2001

O fim da Guerra Fria obrigou todos os países da América Latina, com exceção de Cuba, a reformular sua política externa e a procurar novas formas de entendimento com Washington. O governo de Carlos Saúl Menem chegou à Casa Rosada antecipadamente, em 8 de julho de 1989, após a renúncia de Alfonsín, motivada por graves problemas econômicos, entre os quais sobressaía a hiperinflação. O presidente e sua equipe viram a vitória do Ocidente frente ao bloco soviético como uma oportunidade e decidiram aproveitá-la ao máximo, pondo em prática uma política externa que situou o país, ao longo de toda a década, no lugar de aliado mais solícito dos Estados Unidos na América Latina.

[3] Usamos o termo "amizade" no sentido de Alexander Wendt. Ver Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, (capítulo 6).

Duas leituras do passado convertidas em lições inspiraram fortemente a mudança da política externa: a importância de se pegar na mão de um país poderoso que facilitara a inserção internacional do país; e a necessidade de não errar as alianças em momentos de profunda transformação de ordem política e econômica internacional. As imagens presentes eram as do papel da Grã-Bretanha na entrada bem-sucedida da Argentina para o mundo de fins do século XIX e a da neutralidade argentina durante a Segunda Guerra Mundial, sempre em contraste com a decidida participação do Brasil no conflito. Dois assuntos fundamentais que tinham marcado a fogo, segundo o governo de Menem, o sucesso inicial e o fracasso posterior do país.

Os Estados Unidos ocuparam inquestionável lugar de privilégio no paradigma da "aquiescência pragmática". Depois de alguma hesitação, a Argentina sob o mandato de Menem decidiu ceder aos interesses estratégicos globais e regionais de Washington; a virada para o Ocidente foi vista e justificada como um retorno da Argentina à "normalidade", uma ideia que implicava um duplo regresso ao passado com o olhar em "outra" Argentina e, também, em "outro" Brasil.

No primeiro caso, se alude à imagem da Argentina próspera de fins do século XIX e primeiras décadas do XX, e ao projeto nacional e internacional da geração que construiu aquele país e conseguiu inseri-lo com sucesso no mundo. No segundo caso, se fazia referência ao Brasil como modelo exemplar de política externa, ao país que optou pelo alinhamento com os Estados Unidos na Segunda Grande Guerra. Aquele Brasil era visto em termos laudatórios, enquanto que o Brasil dos anos 1990 era visto com preocupação. Seu relativo distanciamento dos Estados Unidos e a procu-

ra de maior poder e influência externa eram considerados como exemplos de políticas anacrônicas e revisionistas que deviam ser evitadas. A Argentina, que nunca viu com bons olhos a aproximação histórica do Brasil com Washington, procurava nos anos 1990 imitar aquele Brasil, o país "lúcido" que soube entender, se adaptar e aproveitar as grandes transformações da ordem mundial durante e imediatamente depois da Segunda Grande Guerra.

Sem dúvida, o Brasil tinha lugar destacado no modelo de política externa dos anos do *menemismo*, mas de menor importância que o dos Estados Unidos. Nunca se tratou de relações equivalentes por mais que o discurso oficial assim as apresentasse; a aliança com os Estados Unidos tinha um caráter político-estratégico, enquanto que o vínculo com o Brasil foi pensado como economicamente necessário, mas politicamente inconveniente (Moniz Bandeira, 1992: 168). Por isso, embora, no plano dos postulados, fosse dito que o governo de Menem tinha "estruturado de forma cuidadosa... duas alianças (com o Brasil e com os Estados Unidos) complementares que se equilibravam mutuamente, impondo limites uma à outra", no plano das propostas efetivas se indicava, com clareza, que "nossa política exterior não estará condicionada pelos desejos do Brasil (pois) se encontra alinhada aos Estados Unidos".[4]

Este esquema colocou limites claros à relação com o país vizinho, e as diferenças de enfoques e objetivos entre Brasília e Buenos Aires ficaram à flor da pele. As posições enfrentadas sobre a ampliação dos membros do Conselho de Segurança da ONU foram o ponto mais alto de um processo que mostrou até o fim do *menemismo* crescentes discrepâncias entre os dois países sobre vários assuntos de política externa. Os problemas também

[4] Carlos Escudé, "Argentina y sus alianzas estratégicas", in Francisco Rojas Aravena (comp.), *Argentina, Brasil, Chile: integración y seguridad,* Caracas: Nueva Sociedad, 1999, pp. 75, 86.

se manifestaram no âmbito do MERCOSUL pelas diferenças comercias e de visões sobre seu sentido estratégico; enquanto o Brasil acentuava a dimensão política do processo de integração, no quadro de sua ascensão como potência regional no espaço sul-americano, a Argentina colocava ênfase na potencialidade econômica do bloco.

A essas diferenças logo se agregou a sombra da ALCA, que se projetava a partir de Washington. O governo de Menem reagiu inicialmente com entusiasmo frente as propostas dos Estados Unidos de criar uma área de livre comércio hemisférico, vendo uma oportunidade para ancorar as reformas econômicas e baixar o risco-país. Domingo Cavallo, já como ministro da Economia, chegou inclusive a sugerir que, se a Argentina fosse convidada a participar da ALCA, iria aderir ao acordo, mesmo separada de seus sócios do MERCOSUL.

Porém, as expectativas argentinas se frustraram devido às dificuldades do presidente Clinton de enfrentar o Congresso dos Estados Unidos a fim de obter autorização para negociar acordos de livre comércio por meio do mecanismo da "via rápida". Esta trava, somada aos benefícios econômicos que obteve a Argentina pelo seu acesso preferencial ao mercado do Brasil graças ao MERCOSUL, ajudou a forjar um forte acordo político interno à favor da integração com o país vizinho. Não obstante, e pelo temor de uma excessiva dependência do Brasil, o governo de Menem considerou mais conveniente a constituição de uma área hemisférica de livre comércio —em que o MERCOSUL e a ALCA deveriam ao mesmo tempo complementar-se e contrapor-se— que uma estratégia comercial limitada à América do Sul. Também insistiu no ingresso do Chile no MERCOSUL como uma forma de equilibrar de alguma maneira a assimetria com o Brasil.

A visão dominante do governo Menem sobre o lugar do Brasil para o país foi compartilhada por numerosos argentinos na primeira metade dos anos 1990. Um importante estudo feito em princípios dessa década sobre opinião pública e política externa argentina reconheceu que os argentinos experimentaram "uma mudança na maneira de pensar a respeito daqueles países com que gostariam de estreitar laços de união. As preferências do público em 1985 se orientavam claramente para os países da América Latina, seguidas pelo grupo de países desenvolvidos do Ocidente (Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental). Em 1987, a situação se inverte e este grupo de países passa a ocupar o primeiro lugar nas preferências, seguido pela América Latina. A partir desse momento e de forma progressiva, as opiniões a favor dos Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental tornam-se cada vez mais favoráveis em detrimento de adesões para o conjunto dos países latino-americanos".[5]

Assim, em 1992, 70% da população preferia estreitar vínculos prioritários com as nações do "Primeiro Mundo", enquanto 15% inclinava-se para a América Latina. Dentro do bloco de países desenvolvidos, os Estados Unidos geravam um maior grau de adesão (45%).[6] Esta visão dominante coexistiu com uma visão secundária, que outorgava ao vínculo com o Brasil um valor político fundamental tanto para promover o desenvolvimento nacional como para limitar a submissão a Washington. Um amplo leque das elites argentinas que incluía, entre outros, setores importantes dos partidos tradicionais (peronismo e radicalismo) e diversos grupos de centro-esquerda defendiam esta posição do

[5] Paula Montoya, Manuel Mora e Araujo e Graciela Di Rardo, "La política exterior y la opinión pública", in Roberto Russel (comp.), *La política exterior Argentina en la nueva orden mundial,* Buenos Aires: Grupo Editor Latino-Americano, 1992, p. 239.

[6] *Ibidem.*

Brasil na política externa do país. O governo da Aliança (União Cívica Radical, FREPASO e outros partidos minoritários e moderados de centro-esquerda), que assumiu em 10 de dezembro de 1999, não mudou, salvo no estilo, os alinhamentos básicos da política externa seguida por Menem. No princípio, o governo presidido por Fernando de la Rúa pareceu inclinado a olhar mais para o Brasil e relançar o MERCOSUL, que definiu como uma "prioridade estratégica". A percepção predominante era de que os vínculos com o país vizinho resultavam essenciais tanto no plano econômico como político. Esta visão era compartilhada por uma boa parte da opinião pública argentina. Efetivamente, pesquisas sobre política externa no final da década de 1990 indicavam de forma consistente que o Brasil era o país da América Latina com o qual havia uma preferência maior por se estreitar vínculos (55%), e uma das duas nações (junto com Espanha) "cruciais na percepção que têm os argentinos da inserção de seu país no mundo... o Brasil representa o potencial produtivo e o mercado interno do qual a Argentina carece... (por isso) muitos admiram essa potencialidade do Brasil".[7]

Contudo, o governo De la Rúa seguiu quase os mesmos passos de Menem em relação à política externa, particularmente, nas relações argentino-brasileiras. As urgências econômicas voltaram a determinar as prioridades. A Argentina de princípios do século XXI tinha poucos ativos, uma confusa identidade, escasso poder de negociação e vontade insuficiente para modificar o sentido e o alcance de sua inserção internacional. De fato, as contradições nos vínculos com o Brasil se exacerbaram. No próprio governo, as discrepâncias entre ministérios e funcionários

[7] Manuel Mora e Araujo, "Opinión pública y política exterior de la presidencia de Menem", in Andrés Cisneros (comp.), *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latino-Americano, 1999, pp. 357-58.

do mais alto nível conduziram a uma maior tensão diplomática entre Buenos Aires e Brasília, colocando em evidência que não somente se carecia de uma clara visão do lugar do "outro", mas também de uma imagem própria consistente.

É preciso reconhecer em benefício da Aliança que as circunstâncias não eram as melhores: o MERCOSUL vinha de uma fase de estagnação desde 1997, que se intensificou logo após a desvalorização do real em 1999. Ademais, o interesse do Brasil pelo MERCOSUL começou a diminuir na medida em que avançava seu empenho em liderar um bloco sul-americano e aumentavam suas aspirações de se converter em um jogador global no plano internacional. Brasília propôs fazer do espaço geográfico sul-americano uma região com características políticas próprias. O argumento era que a outra América Latina —a do Panamá para cima— se submeteria cada vez mais aos Estados Unidos, após a decisão do México de fazer parte do TLCAN (NAFTA, na sigla em inglês).

O governo De la Rúa não se dispôs a compartilhar dessa tese nem deixar tão rapidamente o México fora do jogo. A desconfiança voltou a aflorar; o Brasil viu a postura argentina como um obstáculo à sua política sul-americana, a Argentina leu o roteiro do Itamaraty como um texto alheio a suas mais caras tradições latino-americanistas. Os mais desconfiados sentiram inclusive como uma limitação perigosa do espaço de ação internacional do país. Logo a Argentina colocou freio aos objetivos do Brasil, mas, arrastada pela crise, não teve nem pôde oferecer uma política alternativa para a América Latina.

A década de 2000: três momentos

A crise de dezembro de 2001 e o governo de Duhalde

A partir da crise de dezembro de 2001, podem identificar-se, em linhas gerais, três momentos nas percepções das elites argentinas sobre o lugar do Brasil: o primeiro coincide com o governo de Duhalde, no qual as percepções estão fortemente influenciadas pela própria crise, pela leitura predominantemente negativa do legado do governo de Menem e pela urgência para encontrar vias de superação à lamentável situação do país; o segundo momento se estende até 2006 e se caracteriza pela existência de percepções ambíguas, tanto nas esferas estatais como privadas; e, por último, o terceiro momento, que chega até o presente, mostra uma convergência na heterogeneidade, indicando o início de um longo ciclo no qual o Brasil é visto como fundamental para as relações externas da Argentina, mantendo algumas dúvidas.

A queda do governo da Aliança levou a um intenso debate sobre o rumo que o país deveria seguir em matéria de relações internacionais. Apesar de os Estados Unidos "soltarem a mão" deixando a Argentina cair no *default*, os partidários da "aquiescência pragmática" seguiram alentando uma visão negativa do Brasil e consideravam dobrar-se à Washington a melhor estratégia para começar a seguir em meio a tormenta, a ajuda dos Estados Unidos era tida como imprescindível para começar a sair do poço.

Esta posição foi contestada por quem achava que a relação com o Brasil devia ser o principal eixo ordenador da política externa, ao mesmo tempo em que defendiam uma aproximação seletiva com os Estados Unidos sem ceder a qualquer tipo de exigências. O governo de transição de Eduardo Duhalde navegou com dificuldades entre essas duas alternativas, embora tenha se voltado progressivamente

em favor da segunda; a dureza da administração Bush em relação à Argentina levou o governo a dirigir seu olhar cada vez mais para o Brasil. Nas circunstâncias mais dramáticas da crise, quando a própria sobrevivência política desse governo esteve várias vezes em jogo, o Brasil foi visto como um "companheiro fiel". Enquanto Washington e várias capitais europeias puniam Buenos Aires pelo mau desempenho da economia, Brasília pedia maior compreensão. O governo de Fernando Henrique Cardoso sustentou desde o primeiro momento que o Fundo Monetário Internacional não podia ser insensível à crise argentina e que o Brasil seguia confiando politicamente no seu principal sócio comercial do MERCOSUL.

Mais adiante, já com Lula no Planalto, foi tomando corpo a imagem do Brasil como "modelo de desenvolvimento alternativo" colocado em prática na década de 1990, e como "principal carta" de inserção internacional da Argentina. Depois, em plena campanha eleitoral, o país vizinho foi definido como um "sócio político inevitável e indispensável", nas palavras do próprio Duhalde.

A vontade do novo governo brasileiro de fortalecer o MERCOSUL e as relações bilaterais ofereceram ao governo argentino um importante espaço de ação internacional no limitado universo de suas opções externas. Ao fim do mandato de Duhalde, se acentuou a tendência, observável desde fins dos anos 1990, que já mencionamos: o aumento da imagem positiva do Brasil.

Um estudo do Conselho Argentino para as Relações Internacionais sobre política externa argentina e opinião pública publicado em 2003 mostrou que tanto a maioria dos formadores de opinião (57%) como a opinião pública (44%) compartilhavam a ideia de que "o Brasil será o país da América Latina com maior protagonismo no plano das relações internacionais". Ao mesmo tempo, 77% da população geral e 90% dos formadores de opinião consideravam importante que a Argentina fizesse parte do MERCOSUL. Mais ainda, quanto à contrapartida que o país deveria alcançar para uma "integração militar", a pesquisa indicou que o MERCOSUL ocupava um claro primeiro lugar (48% da população geral e 55% dos formadores de opinião) seguido por Estados Unidos (15% e 29%, respectivamente).[8] Em outro estudo de maio de 2003, 62% dos argentinos opinava que o MERCOSUL era o "bloco econômico" com o qual o país devia estreitar vínculos, enquanto a União Europeia recebeu 14% de apoio e a ALCA somente 7%.[9] A Argentina pós-crise, débil, solitária e voltada para si própria, se reconheceu mais latino-americana e viu na sociedade com o Brasil o melhor caminho para ganhar autoestima coletiva e regressar a um mundo que, na sua grande maioria, tinha lhe dado as costas.

O primeiro Kirchner

O espírito dos meses finais de Duhalde dava a impressão de que a Argentina estava tirando o pó de boa parte das premissas que haviam orientado a política exterior do país nos anos do paradigma global, e que a década anterior havia sido um acidente de percurso, um triunfo efêmero da direita liberal sob a máscara do *menemismo*. Pouco se conhecia então sobre Nestor Kirchner, que chegou à Presidência do país por conta desses fatos raros da história, e com uma baixa legitimidade (22% dos votos numa eleição sem segundo turno, pela renúncia de seu concorrente, Carlos Menem, para evitar uma esmagadora derrota). Para Nestor Kirchner, o "neoliberalismo" dos anos 1990 e a política externa que lhe tinha servido de instrumento eram a causa principal do último dos fracassos da Argentina. Defendeu na sua gestão uma

[8] Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2002: *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa,* Buenos Aires: CARI, 2003, pp. 7-12.

[9] *La Nación*, 15 de julho de 2010, p. 10.

nova forma da relação entre Estado e mercado, mais equilibrada e com ênfase na questão social.

As circunstâncias do país lhe permitiram ascender ao governo com poderes especiais; com grande habilidade política e apoiado numa extraordinária reativação econômica que já despontava no final do mandato de Duhalde, foi acumulando gradualmente poder para construir uma presidência que foi das mais fortes da história argentina e que contou com altos níveis de popularidade. Nestor Kirchner nunca foi partidário de grandes desenhos ou planos de governo, coisa que lhe permitiu agir com grande pragmatismo, fiel à tradição peronista. Assim, nunca definiu uma estratégia clara de política externa que fosse muito mais além de vagas alusões ao estabelecimento de relações "sérias, maduras e racionais" com o mundo, a relevância da América Latina e a integração regional com ênfase no MERCOSUL.

No caminho para a construção de seu projeto de poder, Kirchner anunciou, pouco depois de assumir, que as relações com os Estados Unidos e com o Brasil ficariam em suas mãos. Com Washington, propôs uma relação de "cooperação sem coabitação", para marcar uma clara distância das "relações carnais" de Menem. Com o Brasil, seguiu o mesmo tom dos anos de Duhalde: numerosas referências ao seu papel fundamental para Argentina e a necessidade de dar mais substância a um projeto estratégico em comum.

Contudo, esta visão da relação bilateral se expressou numa fase em que a Argentina ia deixando para trás a crise por meio de um projeto de governo que se apresentava como "nacionalista" e "popular" e que procurava devolver ao país a autoestima perdida na crise. Com a progressiva recuperação da Argentina, renasceu a ambiguidade: o Brasil era visto como um ator-chave, mas voltava a despertar receios e dúvidas sobre todo o espectro político. Sua condição de poder emergente produzia inquietudes ao lado da assimetria; o

fato de ser governado por Lula dava à direita argentina novas razões para reabilitar a percepção do Brasil como país "incorrigível".

A diferente avaliação da América do Sul e da América Latina também reapareceu e, com isto, os temores de uma eventual hegemonia brasileira na América do Sul. O governo da Aliança tivera uma atitude preventiva e defensiva diante da América do Sul, o governo de Nestor Kirchner a acompanhou de forma relutante e com a expectativa de ter uma política latino-americana própria. Um exemplo eloquente foi quando o presidente Kirchner decidiu não assistir à gestação da Comunidade Sul-Americana das Nações (antes de sua transformação na União de Nações Sul-Americanas) em 2004, por considerar que se tratava de um instrumento criado pelo Brasil para projetar e garantir seu próprio poder.[10]

As referências ao Brasil, por outro lado, se davam no quadro de uma franca estagnação do MERCOSUL: as repetidas promessas de seu relançamento "político" não escondiam que, em termos de seu significado econômico, o mecanismo mostrava sinais claros de esgotamento por falta de aprofundamento e institucionalização.

Por outro lado, visões similares sobre o modelo de desenvolvimento não ajudaram a dar maior oxigênio ao processo de integração. As convergências entre Kirchner e Lula sobre a necessidade de recuperar a visão "industrial" da integração, em oposição à "comercial" dos anos de 1990, davam a impressão de que os dois se disporiam a dotar seus vínculos sob uma nova perspectiva estratégica. Porém, a agenda de integração "produtiva" e a aceitação por parte de Brasília da importância da "reindustrialização da Argentina foram interpretadas em Buenos Aires como possibilidade para estabelecer medidas protecionistas

[10] Anos mais tarde, o então ex-presidente Kirchner alcançou a Secretaria Geral da UNASUL e, a partir daí, desempenhou um papel central na distensão entre Colômbia e Venezuela e na rápida reação da área ante o intento golpista no Equador.

às exportações brasileiras que ameaçavam a indústria nacional e desconhecer certas regras do jogo".

Rapidamente, ambiguidades passaram a abalar relações já oscilantes. O cenário resultou propício para a reaparição de diferentes visões anti-Brasil. Da episódica euforia pró-brasileira dos anos de Duhalde (o Brasil como "grande aliado estratégico") passou-se à dúvida e até à crítica. Explícita e implicitamente, pela direita e pela esquerda, revelou-se um sentimento dúbio pelo Brasil que, sem ter os sinais de pugna de outra época, demonstrava a dificuldade de aprofundar uma cultura de amizade entre os dois países.

As críticas alcançavam vários setores dentro e fora do Estado. Com frequência, o Brasil situou-se no vértice irritante ou adverso de diferentes triângulos dos quais a Argentina participava. A direita apelou a uma inusitada referência ao México; grupos diversos localizados na chancelaria, no âmbito empresarial, em *think-tanks*, e meios de comunicação alentavam contrabalançar o poderio "sul-americano" do Brasil por meio de uma política mais "latino-americana", na qual o papel do México se apresentava como crucial.

A alusão a um tipo de "carta mexicana" vinha de três linhas de argumentação diferenciadas, não necessariamente excludentes. Para uns, a menção ao México se fazia para não nomear de forma direta os Estados Unidos, uma vez que, depois do estouro da crise de 2001 e das ocupações do Afeganistão e Iraque, Washington tinha uma imagem majoritariamente negativa na opinião pública, ao ponto de a Argentina ser um dos países mais críticos aos Estados Unidos.[11] Para outros, o modelo econômico mexicano e sua assimilação, *de facto*, ao mercado dos Estados Unidos era uma panaceia a imitar. Finalmente, outros

[11] Ver a pesquisa de 2007 realizada pelo *Chicago Council on Global Affairs* em http://www.thechicago-council.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202007_World%20Views/2007%20ViewsUS_report.pdf (acessado em 2 de maio de 2011).

viram o México como uma contraparte política que poderia ser útil para tratar certos temas diplomáticos-chave (por exemplo, a reforma do Conselho de Segurança da ONU).

Por causa dos baixos níveis de conhecimento mútuo e da vinculação econômica, tecnológica e militar entre Argentina e México, a invocação a este último país se fazia mais para se opor ao Brasil que por uma convicção pró-mexicana. Logo, a relação com o México, como forma de equilibrar o Brasil, foi uma bandeira tipicamente da direita, que encontrou forte apoio em grupos da chancelaria contrários à ideia sul-americana de Brasil. Apesar de originar-se neste espaço do espectro político argentino, a "conexão" mexicana ganhou adeptos no seio do governo de Kirchner, ao ponto de estar presente em numerosas declarações e discursos do próprio presidente.

Por outro lado, a visão do Chile como sócio para um maior equilíbrio sul-americano e como modelo a seguir também recuperou força: abrangeu um espectro das elites argentinas ainda mais amplo que incluiu, além da direita, a centro-direita e parte da centro-esquerda. A imagem do Chile contrastava com a do Brasil: o primeiro era visto, em essência, como "previsível" e "sensato", enquanto o segundo, depois do triunfo do PT, tendia a ser apresentado como o oposto. Neste caso, também havia olhares com diferentes ênfases; para alguns, um laço mais estreito com o Chile serviria para compensar a influência do Brasil no Cone Sul —um eixo Santiago–Buenos Aires limitaria a aspiração brasileira de liderança na área, enquanto outros percebiam a "via chilena" como a forma indicada para se distanciar prudentemente de um MERCOSUL estagnado e que constituía um freio para uma vinculação mais flexível, densa e frutífera com o exterior.

A esquerda, finalmente, identificava a Venezuela como fator de equilíbrio e modelo a considerar em vários aspectos. De

forma relativamente homogênea, o caleidoscópio progressista, dentro e fora do Estado, situava a Venezuela de Hugo Chávez no lugar de polo regional alternativo para equilibrar a "hegemonia" brasileira.[12] Alguns lhe deram inclusive o lugar de "companheiro fiel" que havia sido ostentado pelo Brasil no momento anterior.

A Revolução Bolivariana, com tantos pontos de similitude, presumivelmente, com a Revolução Peronista, era tida como uma ponte quase natural de união entre a Venezuela e a Argentina diante do que seria para esses setores o tênue reformismo de Lula. Mais ainda, grupos "transversais" de esquerda reunidos em torno do kirchnerismo consideravam necessária a aliança entre Buenos Aires e Caracas com dupla finalidade: repotencializar o desvanecido Estado argentino e conter as excessivas aspirações de influência regional do Estado brasileiro. Sob esta lógica, o MERCOSUL —e por meio dele, a capacidade negociadora argentina— se veria fortalecido com uma participação plena da Venezuela no mecanismo de integração.[13]

Em resumo, todas essas visões continham um viés antibrasileiro de diferentes magnitudes. Como em tantos outros debates na Argentina, foram visões recicladas, restos de leituras forjadas nas décadas de 1970 e 1990. O próprio Kirchner, com suas ambiguidades de estilo e medidas de governo, não ajudou, neste segundo momento, a construir uma imagem mais positiva do papel do Brasil para a Argentina.

[12] É bom lembrar que, no final dos anos 1960 e 1970, muitos desses grupos usavam o termo "subimperialismo" para se opor ao Brasil.

[13] As diferentes vertentes de distanciamento, críticas ou não a respeito do Brasil são analisadas em Juan Gabriel Tokatlian, "Um neo antibrasileirismo?", em *Revista Debate* (ano 2, nº 78), 10 de setembro de 2004.

A maior relevância do Brasil

A partir de 2006, se observa uma virada interessante em direção a uma percepção mais positiva do Brasil que se afirma em amplos setores. Este movimento coincide com o desenvolvimento, incipiente mas perceptível, de um debate estratégico sobre a política externa argentina. Novas e mais vozes, tanto no âmbito oficial como no não estatal, se pronunciam sobre as perspectivas da inserção argentina no mundo e, certamente, sobre o lugar do Brasil. Três fatores principais e estreitamente relacionados sustentam a polêmica no que se refere a este último tema.

O primeiro, e mais importante, é a crescente relevância internacional do Brasil e seu peso regional. Este processo tem levado à conformação de uma percepção generalizada na Argentina que define o Brasil como país "inevitável", com um viés negativo e em geral pessimista,[14] ou como país "indispensável", com uma visão positiva e esperançosa num projeto comum. Esta percepção, nas suas duas vertentes, é relativamente independente da marcha do MERCOSUL, que segue contando com um grande apoio retórico por parte do governo e de uma visão favorável da população em geral.[15] A ideia do Brasil como país necessário pode ser aceita com resignação, desgosto ou alegria, como uma oportunidade ou uma condenação, mas não traz maiores fissuras.

O segundo fator é o sucesso do Brasil, que costuma se contrapor ao encolhimento da Argentina e que gera sentimentos diversos —dor, inveja, nostalgia, desejos de emulação. Seja como for, o crescimento e a ascensão do Brasil têm-no convertido num modelo, quase para todos. O país está onde também deveria ter chegado a Argentina. Aquele país "inferior" em recursos humanos

[14] Ver, *La Nación*, 29 de maio de 2010, p. 34.

[15] Ver, Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2006*: La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: CARI, 2006.

pode hoje explicar seu sucesso pela superioridade de sua classe dirigente, por suas vantagens de ordem institucional e política. É um fato que modela percepções e que se usa como bandeira de luta na política doméstica de quem se opõe ao kirchnerismo.

O Brasil é o oposto da Argentina em sua política interna e externa. O Brasil de Lula e de Dilma é agora visto como "previsível", "institucionalizado", "sério" e "efetivo", enquanto a Argentina dos Kirchner é o oposto. No plano externo, contrasta-se a grande estratégia do Brasil com a mentalidade de curto prazo e as improvisações da Argentina. A continuidade e a relativa autonomia da política externa brasileira em relação às forças domésticas se opõem às oscilações, dependência e subordinação da política externa argentina à política interna. Logo, a comparação ordena-se sobre um Brasil que é percebido como "aberto", "ativo" e "propositivo" em face de uma Argentina "isolada", "passiva" e "defensiva".

Essas percepções existem em grande quantidade nos meios que se opõem ao governo, nos quais se observa uma forte orientação ideológica. Por exemplo, para o *La Nación*, os dois países são vistos numa imagem de espelhos invertidos: Brasil, líder, Argentina, isolada; Brasil ascendente, Argentina descendente; Brasil investe no país, Argentina se desnacionaliza; Brasil é reconhecido internacionalmente, Argentina é irrelevante. No mundo acadêmico se apresenta, em geral, um olhar positivo do Brasil, que também se opõe a uma visão em geral crítica da política interna e externa argentina: enquanto certas vozes ponderam alguns avanços recentes, outras ressaltam os equívocos de várias decisões.

Entende-se e se validam a visibilidade e a ascensão brasileiras na região e no mundo, mas com um dado adicional: no labirinto em que se encontra, o país se vê como um fator adicional que contribuiu para o avanço solitário do Brasil na área e no nível global.

Por último, seja no plano da economia, defesa ou política externa, as notas prevalecentes no governo de Cristina de Fernández de Kirchner são uma complexa combinação de necessidade (Brasil-sócio indispensável), reconhecimento (Brasil-potência regional e com crescente peso global) e dúvida carregada de certas suspeitas (Brasil-líder?).

Essa leitura da ascensão do Brasil não tem contribuído para forjar no governo e no Estado argentinos maior confiança própria e autoestima, dois aspectos fundamentais que fazem a identidade internacional de um país. Este fenômeno transcende o Brasil, mas encontra no vizinho o melhor espelho para contemplar a ausência de uma estratégia de inserção internacional da Argentina. A crise de 2001 sacudiu e jogou por terra o modelo dos anos 1990, mas não levou a uma interrogação profunda sobre a identidade do país, suas prioridades externas e o melhor modo de realizá-las. Só recentemente e de forma incipiente parece emergir um debate sobre o futuro da inserção argentina na região e no mundo.

O terceiro fator é a expansão brasileira na atividade produtiva e comercial argentina que gera várias percepções e uma inquietude comum, que renova as já vigentes na década de 1960 sobre o perigo da excessiva dependência argentina do Brasil. Também neste caso, o sucesso e a expansão do empresariado brasileiro são exemplos para criticar a política econômica do governo ou os próprios empresários argentinos pela sua falta de audácia, competitividade e carência de compromisso com o país.

Assinala-se, por exemplo, a capacidade e sentido de oportunidade que teve o empresariado brasileiro para "aproveitar" a crise e debilidades argentinas para comprar várias companhias importantes. Um processo que tem sua origem no estreito e arraigado vínculo entre Estado e empresa no Brasil, de novo em

contraste com o próximo e oscilante vínculo entre governo e empresa na Argentina. Os empresários mais competitivos desconfiam de várias medidas internas do governo e, em consequência, percebem o Brasil como um país que provê regras de caráter mais sólido para que sua elite econômica se expanda mais assertivamente no plano regional e mundial.

Os empresários menos competitivos também desacreditam de algumas ações do governo, mas procuram sua proteção para se defender da entrada crescente e massiva de produtos brasileiros: seu olhar do vizinho não é negativo senão reativo. As empresas argentinas com maior vocação de transnacionalização se expandiram para o Brasil e são otimistas a respeito de sua inserção e suas oportunidades. As transnacionais que investiram, simultaneamente, nos dois países mostram um comportamento heterogêneo e não têm explorado plenamente os potenciais encadeamentos produtivos binacionais: para elas, a Argentina é oscilante, enquanto o Brasil é mais atrativo. Em resumo, tanto do lado empresarial quanto do nacional e estrangeiro instalados no país, predomina na atualidade um olhar sobre o Brasil que reflete uma mistura de inveja, prevenção, otimismo e satisfação. Essas percepções também não ajudam a gerar confiança e autoestima.

A questão principal passa a ser então como conviver e relacionar-se com o país "inevitável" ou "indispensável". Esta convergência de percepções na heterogeneidade, tal como a temos denominado, somente chega até aqui: não há acordo sobre os interesses políticos, econômicos e estratégicos que devem constituir a relação com Brasil e, em consequência, também não há uma melhor forma de colocá-los em prática.

Considerações finais

O Brasil é cada vez mais importante para Argentina. Das exportações totais da Argentina, 21% (42% das industriais) se dirigem ao mercado brasileiro; 82% dos carros manufaturados na Argentina se destinam ao país vizinho, e o Brasil já é o quarto investidor estrangeiro na Argentina. Em 2010, chegaram ao país 863.492 turistas brasileiros, mais do que o dobro de 2009.[16]

Nesse contexto, é alentador que a imagem do Brasil tenha evoluído favoravelmente dos anos 1990 em diante, mais notoriamente entre os formadores de opinião. Isso, combinado com 1) um crescente olhar neutro para os Estados Unidos de parte da população em geral e dos formadores de opinião; 2) uma preferência por relações bastante diversificadas de parte da população em geral (entre Estados Unidos, 18%, Brasil, 7%, América Latina, 7% e China, 7%) e uma marcada preferência (42%) pelo Brasil (sendo os Estados Unidos com 6%, o último em adesão) entre os formadores de opinião; e uma percepção compartilhada sobre a crescente liderança regional do país vizinho (25,8% para a população em geral e 82,4% entre os formadores de opinião) reforçam a importância do olhar positivo para o Brasil.[17]

Esta percepção se vê, por sua vez, validada pela opinião muito favorável sobre o MERCOSUL entre a população e os formadores de opinião: tanto o Brasil como todos os membros do grupo são vistos como favorecidos por esse processo de integração. O grau de adesão ao MERCOSUL também é alto entre legisladores (ver Fuchs), o que confirma a existência de um consenso consistente e prolongado apoio em relação a esse mecanismo.

---

[16] Ver, Emilia Subiza, "Brasil, en la vida cotidiana argentina", in *La Nación*, 22 de maio de 2011, p. 1 (economia).

[17] Ver Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2010: *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: CARI, 2011, pp. 27-41.

A importância alcançada pelo Brasil e seu reconhecimento por parte do Estado e da sociedade argentinas é uma "boa base" para afiançar os vínculos bilaterais. A mudança de uma arraigada cultura de rivalidade para uma incipiente cultura de amizade já dura mais de um quarto de século e tem proporcionado dividendos promissores para ambos, oferecendo uma boa plataforma para renegociar os crescentes laços binacionais. O mundo, a região e a situação nacional dos dois países, especialmente em matéria de distribuição de atributos e de poder econômicos, são hoje bem diferentes do momento em que os presidentes Alfonsín e Sarney deram os primeiros passos para pôr em marcha uma relação bilateral sobre novas bases.

O cenário internacional oferece melhores oportunidades com a ascensão da Ásia, mas está pleno de vicissitudes: se o diagnóstico que indica uma significativa difusão e redistribuição do poder global é correto, haverá um quadro de tensões e pugnas, pois ninguém perde ou ganha poder e influência de forma gratuita.

O contexto regional também oferece interessantes alternativas com a progressiva democratização da América Latina e a palpável retirada dos Estados Unidos da América do Sul; porém, a heterogeneidade regional —bastante manifesta nesta sub-região— não prevê um aprofundamento efetivo da integração.

Se a isso acrescentamos a dupla condição do vínculo argentino-brasileiro, isto é, seu caráter cada vez mais estreito e desigual, cabe esperar assim mesmo uma complexa combinação de convergências e divergências entre os dois países. Nunca fomos Índia-Paquistão em termos de antagonismo, e procuramos ser alguma coisa assim como o eixo franco-alemão da integração da América do Sul, uma aspiração que hoje carece de sustentação.

As circunstâncias têm mudado, as percepções argentinas sobre o Brasil são mais positivas do que nunca, e a "interdependência assimétrica" entre as duas partes é uma condição reconhecida na Argentina, não desprovida das suspeitas naturais do mais débil numa relação bilateral. Neste quadro, o principal desafio de agora é forjar um *new deal* realista e positivo entre ambos os países que contemple com especificidade própria ao bilateral e ao MERCOSUL.

Os autores

Bernardo Sorj é diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e professor aposentado de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estudou antropologia e filosofia no Uruguai, cursou o B.A. e M.A. em História e Sociologia na Universidade de Haifa, Israel, e obteve o título de Ph.D. em Sociologia na Universidade de Manchester, Inglaterra. Foi professor visitante em várias universidades na Europa e nos Estados Unidos. Autor de 26 livros publicados em várias línguas. Entre os mais recentes se incluem: O desafio latino-americano, Civilização Brasileira, 2008; *Poder político e meios de comunicação: da representação política ao reality show* (organizador), Paz e Terra, 2010; *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina* (organizador), Paz e Terra, 2010 e *A democracia inesperada*, Jorge Zahar, 2005.

Sergio Fausto é cientista político e diretor executivo do Instituto Fernando Henrique Cardoso. É codiretor do projeto Plataforma Democrática e da Coleção "O Estado da Democracia na América Latina". Autor de *Difícil Democracia* (Siglo XXI, 2011) e articulista do jornal *O Estado de São Paulo.* Foi assessor do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento entre 1995 e 2002 e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), de cujo conselho é membro.

Carlos D. Mesa Gisbert é historiador, jornalista e político. Foi Presidente e Vice-presidente da Bolívia, assim como também Presidente do Honorável Congresso Nacional da Bolívia no período 2002-2005. Convocou uma Assembleia Constituinte. Modi-

ficou a política nacional de hidrocarbonetos, viabilizou a eleição direta de governadores em direção às autonomias. Desenvolveu, durante um quarto de século, intensa atividade jornalística. É autor de treze livros e de mais de uma centena de documentos histórico-jornalísticos para a televisão.

Eduardo Pastrana Buelvas é Doutor em Direito pela Universidade de Leipzig, Alemanha. Atualmente é Diretor do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Javeriana de Bogotá, e editor da Revista Papel Político. É consultor da Konrad-Adenauer-Stiftung da Colômbia. É professor convidado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Leipzig, Alemanha.

Edmundo González Urrutia é internacionalista da Universidad Central de Venezuela, Master of Arts in International Affairs (1981) American University, Washington D.C. Ele serviu como embaixador da Venezuela em vários países e ocupou cargos importantes na arena diplomática. Autor de diversas publicações. Atualmente é membro do Conselho Editorial de Assuntos Internacionais do jornal El Nacional de Caracas. Diretor fundador do Centro de Análisis Diplomático y Estratégico e consultor internacional.

Pedro da Motta Veiga é diretor do Centro de Estudos Integrados de Desenvolvimento (Cindes) e Diretor Gerente da Consultoria EcoStrat. É conselheiro regional de Agência Suíça para Cooperação e Desenvolvimento. Coordena a Rede do Conhecimento do Comércio, Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável na América do Sul e é membro do Comité Director da Rede de Comércio da America Latina — LATN, por cujas atividades e responsáveis no Brasil. Foi Diretor do FINAME / BNDES e CEO da Funcex —Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior.

Sandra Polónia Rios é economista e diretora do Centro de Estudos para o Desenvolvimento Integrado (INCD) e consultora da Ecostrat Consultores. Focalizando as questões relacionadas com as negociações comerciais internacionais e da política comercial, Sandra é professora de Política de Negócios do Departamento de Economia da Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Ricardo Gamboa Valenzuela é advogado, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Tübingen, Alemanha. É professor do Instituto de Estudios Internacionales da Universidad de Chile.

Roberto Russell é especialista argentino em relações internacionais e na política externa da América Latina. Doutor em Relações Internacionais pela School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington. Mestre em Ciências Sociais, com especialização em Ciência Política, Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO), Buenos Aires. Graduado em Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de El Salvador, Buenos Aires. Advogado, Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires. Professor Titular e Coordenador do Mestrado em Estudos Internacionais na Universidade Torcuato Di Tella, Presidente da Fundação Vidanta,

Ex-Diretor de Assuntos Acadêmicos do Instituto Nacional de Serviço Exterior, Ministério de Relações Exteriores, e membro do Conselho Editorial de Latinoamérica Assuntos Exteriores e do Programa da América Latina para o Conselho Assessor do Centro Woodrow Wilson para Acadêmicos Internacionais. É autor de vários livros e publicou mais de 150 artigos em livros e revistas especializadas na Argentina e no exterior, sobre a teoria das relações internacionais, relações internacionais com a América Latina e a política externa argentina.

Juan Gabriel Tokatlian é sociólogo argentino (1978) com Mestrado (1981) e Ph.D. (1990) em Relações Internacionais na The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies em Washingon, D.C.. Desde julho de 2009 é Professor de Relações Internacionais na Universidade Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Foi professor na Universidade de San Andrés (Victoria, Província de Buenos Aires, Argentina) entre 1999-2008. Residiu 18 anos na Colômbia entre 1981 e 1998. Foi professor associado (1995-1998) da Universidade Nacional da Colômbia (Bogotá), onde atuou como investigador principal do Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais (IEPRI). Foi cofundador (1982) e Diretor (1987-94) do Centro de Estudos Internacionais (CEI) da Universidade dos Andes (Bogotá). Tem publicado vários livros, ensaios e artigos de opinião sobre a política externa da Argentina e da Colômbia, sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, sobre o sistema global contemporâneo, e sobre o narcotráfico, o terrorismo e o crime organizado.